جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

أحكام ترقية الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية
(دراسة مقارنة)

إعداد الطالب
احمد حمود المعايعة

إشراف
الدكتور محمد الخلايلة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، 2009

الإهـــداء

إلى والدي ... والدتي.....

إلى إخواني وأخواتي الكرام

إلى زوجتي العزيزة

إلى حمود وراماس .... أبنائي

أحمد حمود المعايعة

الشكر والتقدير

أتقدم بالشكر والتقدير إلى أستاذي الدكتور محمد الخلايلة مشرف الرسالة أللذي واصل معي الليل والنهار لإنجاح هذا العمل بالتوجيه والمعرفة الحكيمة.

كما أتقدم بالشكر إلى جميع الدكاترة في كلية الحقوق الذين تتلمذت على أيديهم.

كما وأتقدم بالشكر إلى كل من ساهم معي في إعداد هذه الرسالة.

أحمد حمود المعايعة

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة

الملخص

أحكام ترقية الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية (دراسة مقارنة)

أحمد حمود المعايعة

جامعة مؤتة، 2009م

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في موضوع ترقية الموظف العام في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا من منظور مقارن.

لقد تم اختيار هذا الموضوع لأهميته من ناحية ولقلة الدراسات القانونية المتخصصة في القانون الأردني في هذا المجال، وقد حاول الباحث معالجة هذا الموضوع من خلال ثلاثة فصول تناولت على التوالي:

الفصل الأول: تناول مفهوم الترقية وشروطها.

الفصل الثاني: نظام ترقية الموظفين العموميين .

الفصل الثالث: أثار الترقية والرقابه عليها .

وفي نهاية الدراسة خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يأمل أن تكون فيها الفائدة المرجوة .

Abstract

The Provisions of Upgrading the Public Employee, its Affect on the System of Civil Service and Supreme Court of Justice of Jordan: Comparative study

Ahmed Hmod Al-Ma'ay'ah

Mu'tah University, 2009

This study examines from a comparative perspective the "Promotion" of a public servant in the light of the Jordanian Civil Service System and the judiciary if the High Court of Justice. Examining this matter is of a great importance particularly because of the absence of specialized studies in Jordan in this regard. The study considers respectively the following issues: the meaning and implications of "Promotion" in the field of public job, systems of promotion and the Jordanian law approach in this regard and, finally, the consequences and guarantees of promotion. A group of results and recommendations are suggested at the last part of this study.

مقدمة:

يعد نظام الترقية من الحوافز الأساسية في إطار الوظيفة العامة لما يحققه من مزايا مادية وأدبية واجتماعية تؤثر في حيات الموظف. وللترقية أساليب متعددة أهمها الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار ونظام الترقية بالأقدمية لا يثير الجدل كونه يعتمد على عنصر الوقت، أما الترقية بالاختيار فهو نظام حتمي في الدرجات العليا والأصل فيه الاعتماد على الكفاءة والجدارة والتميز والحاجة الوظيفية (الشاغر)، إلا إن هذه الاعتبارات قد تضعف أمام الواسطة والمحسوبية التي تسيطر على كثير من أعمالنا وتصرفاتنا في دول العالم الثالث مقارنة مع الأنظمة الأخرى مثل فرنسا.

وترقية الموظف العام متى تمت وفق معايير موضوعية سليمة فهي لا تحقق مصلحة الموظف المرقى فقط، ولكنها في نفس الوقت تحقق مصلحة الإدارة التي يعمل فيها الموظف وتحقق مصلحة جمهور المنتفعين, فالترقية تعمل على تحفيز وتشجيع الجادين من الموظفين وتؤدي إلى اختيار الأكثر كفاءة من بينهم لتولي المواقع القيادية، مما يؤدي إلى تلبية احتياجات المواطنين على أحسن وجه وضمان حسن سير المرافق العامة في الدولة بانتظام واطراد.

ولا تتوقف أهمية الترقية إلى هذا الحد بل تتعداها إلى تحقيق العديد من الأهداف والاعتبارات المتعلقة بالجهاز الإداري وإعداد وتأهيل أفضل العناصر وحثها على الإبداع والتميز وتشجعها على البقاء في الخدمة العامة منعا لتسربها إلى القطاع الخاص أو الهجرة إلى الخارج سعيا للحصول على ما هو أفضل معنويا و ماديا.

أهمية الدراسة:

جاءت هذه الدراسة إدراكاً من الباحث لأهمية موضوع الترقية للموظف العام ولما يحتاج إليه هذا الموضوع من إطار نظري يتناول أحكامه وضوابطه في التشريعات ذات العلاقة وقضاء محكمة العدل العليا، آخذاً بعين الاعتبار قلة الدراسات المتخصصة في القانون الأردني في هذا المجال, فهذه الدراسة محاولة متواضعة للإسهام في إثراء موضوع الترقية كأحد موضوعات القانون الإداري

وبحثه بما يمكن أن يخدم الإدارة والموظف والمواطن المستفيد من خدمات الإدارة في آن معا.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن العمل المتخصص الوحيد الذي وجده الباحث في مجال ترقية الموظف العام في القانون الإداري هو رسالة ماجستير في الجامعة الأردنية بعنوان النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، من إعداد الطالبة جلوريا أبو جابر, ولكن هذه الدراسة ورغم أهميتها تركز في جانب كبير منها على الترقية في أنظمة الجامعة الأردنية، كما أنها لا تعطي الاهتمام الكافي لقضاء محكمة العدل العليا في هذا المجال، كما أنها غير مقارنه بالنظام الفرنسي والذي يعتبر الأقرب إلى التجربة الأردنية. وباستثناء هذا العمل وجدنا أن موضوع الترقية قد عالجته مؤلفات القانون الإداري بشكل عام وبإيجاز في إطار الحديث عن الوظيفة ألعامه.

منهجية الدراسة:

سيتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من خـلال معالجـة موضوع الترقية في القانون والقضاء الأردني, كما سيتبع المنهج المقارن في القانون والقضاء الفرنسي والمصري بالنظر إلى عمق التجربة القانونية فيهما وقربهما مـن طبيعة التجربة الأردنية, ولا يخفى على القارئ الكريم أهمية الدراسـات المقارنـة، وبخاصة في المجال القانوني لما في ذلك من فرصة للاستفادة والإفادة من التجارب القانونية الأخرى.

خطة الدراسة:

ستعالج هذه الدراسة موضوع ترقية الموظف العام من حيث أحكامها وآثارها في القانون والقضاء الأردني من خلال فصول ثلاثة، نتناول فيها على التوالي: مفهوم الترقية وشروطها، نظم الترقية، آثار الترقية والرقابه عليها، وستقسم هذه الفصول إلى مباحث ومطالب في هذه الدراسة وفقاً لما تضمنه فهرس المحتويات.

الفصل الأول

مفهوم الترقية في إطار الوظيفة العامة وشروطها

لكي يقوم الموظف بعمله لابد له من بعض الحقوق التي تمكنه من أداء واجبات وظيفته، ومن ضمن هذه المجموعة من الحقوق، تلك المتعلقة بالحقوق الإدارية والاجتماعية، وبطبيعة الحال يمثل نظام الترقية أهم تلك الحقوق، فهي بمثابة تعويض عن المجهود الذي قام به الموظف أثناء عمـله ومقابل ما قدمه فعلا للإدارة. وينتج عن ذلك عموما زيادة في الراتب.

وعلى ذلك، فإن الترقية هي كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه وتميزه عن أقرانه، وهي بذلك تحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية فهي تفسح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر واختصاصات أكثر أهمية.

إلا أن هذا الحق الممنوح للموظف العام ليس مطلقاً، بحيث يجب توافر عدة شروط، وهي متعلقة بالموظف العام نفسه، وشروط أخرى تتعلق بالوظيفة العامة ذاتها. وهذه الشروط تنص عليها الأنظمة الخاصة بالموظفين العموميين.

واستناداً على ما تقدم، فإننا سنتحدث في هذا الفصل حول مفهوم الترقية، وذلك بالبحث حول تحديد مضمونها، بالإضافة إلى البحث حول أهميتها والأهداف التي يرمي إليها نظام الترقية. وبما أن نظام الترقية يتطلب توافر عدة شروط، فإننا سنقوم بالحديث حول هذه الأهمية والأهداف.

وبالتالي، سيتم تقسيم هذا الفصل على النحو التالي:

1.1 مفهوم الترقية وأهميتها

نتناول هنا الحديث في مسألتين الأولى تتعلق بمفهوم الترقية، والثانية بأهمية الترقية وأهدافها سواء من ناحية الجهاز الإداري أو من ناحية الموظف ذاته، أو بالنسبة للمواطنين الذين يتعاملون مع الإدارة، وقد خصصنا لكل منهما مطلباً مستقلاً، وذلك على النحو التالي:

1.1.1 مفهوم الترقية

تستخدم كلمة الترقية في معظم الدول العربية، غير أن بعضاً منها تستخدم مصطلح الترفيع كما في الأردن وسوريا ولبنان والعراق[1]، ومهما يكن من أمر فإن الترقية في اللغة تعني الصعود والارتقاء، أما الترفيع فيعني العلو والسمو[2]، فالمعنى بالنهاية متشابه.

أما الترقية اصطلاحاً، فلم نجد لها تعريفاً في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة ونظام الخدمة المدنية الأردني، وحسناً فعلت هذه التشريعات عندما تركت أمر التعريف للفقه القانوني كما فعلت بالنسبة للكثير من مفاهيم القانون الإداري.

وقد تناول فقهاء القانون الإداري تعريف الترقية، فذهب البعض إلى الإشارة بأنها مجرد انتقال الموظف من درجة وظيفية إلى درجة وظيفة أخرى أعلى، وذلك بقولهم أن الترقية هي: "أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية" [3].

وقيل بأنها:" نقل العامل من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى تعلوها في مدارج السلم الإداري".[4]

كما قيل بأنها عبارة عن: "نقل موظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى من مستوى وظيفته"[5].

---

(1) حبيش، فوزي، الموظف العام: حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، 1982، ص83.

(2) المنجد في اللغة والأعلام، ط 24، ص 272، 276.

(3) الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص328.

(4) صالح، محمود ، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 21.

(5) مهنا، محمد فؤاد، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، 1967، ص 161.

وفي نفس السياق، قيل بأن الترقية هي: "إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى وظيفي أعلى من وظيفته الحالية من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات"(1).

وهناك من عرف الترقية مرتبطة بشروط معينة تقتضيها الأنظمة القوانين، وذلك بقولهم أن الترقية هي: " منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استناداً إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار" (2).

وفي ذات الاتجاه، تم تعريف الترقية بأنها:" الأداة القانونية للتدرج الوظيفي للموظف في مسار حياته الوظيفية، فيصعد بها الموظف وباستيفاء شروط معينة من درجة وظيفية أدنى إلى درجة وظيفية أعلى".(3)

كما قيل بأنها:" منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استناداً إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار" (4).

وعلى هذا النحو، يقصد بالترقية في إطار الوظيفة العامة أن يتولى الموظف العام درجة وظيفية أعلى من الدرجة التي يشغلها في السلم الإداري، بحيث تتسع سلطاته واختصاصاته وتتزايد تبعاته ومسؤوليته. فالترقية بهذا المعنى لا تؤدي فقط إلى تمتع الموظف بلقب جديد وراتب أعلى، ولكنها تحمله في ذات الوقت مسؤوليات أعلى وأضخم على اعتبار أنه قد انتقل إلى موقع أعلى في السلم الوظيفي. (5)

واصطلاح الترقية ينصرف إلى كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني على نحو يجعله متقدماً على أقرانه ومتميزاً عنهم، ولذلك فهي

---

(1) حبيش، الموظف العام: حقوقه وواجباته، ص83.

(2) الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص320.

(3)عبد الباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، القاهرة، دون تاريخ، ص464.

(4)غبريال، وجدي، قانون السلطة الإداري، دار الثقافة العربية، مصر، 1991، ص238.

(1) صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ص21.

تتحقق في كل حالة يتقلد فيها الموظف وظيفة تعلو وظيفته في السلم الإداري حتى لو لم يصاحب ذلك نفع مادي بالنسبة للموظف المرقّى، وهو ما يعبر عنه بالترقية الأدبية أو المعنوية. [1]

وعلى صعيد الأنظمة الوظيفية نجد فكرة ومفهوم الترقية يختلف وفقاً لطبيعة النظام الذي تتبناه كل دولة لشغل الوظائف العليا الشاغرة، فالترقية وفق النظام الأردني نظام الخدمة الدائمة تعد من الدعائم الأساسية التي يعتمد عليها في شغل الوظائف العليا في السلم الإداري[2]. ولذا فهي حق مكتسب للموظف الذي يبقى على رأس عمله حتى بلوغه سن التقاعد، أو انتهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة لأي سبب آخر، فيزداد راتبه ويرتفع مستواه في السلم الإداري تدريجياً من خلال عملية الترقية.

فالترقية هنا تمثل إحدى ضمانات المستقبل الوظيفي للموظف العام والشعور بالاستقرار الوظيفي، والقيام بعمله بفاعلية أكبر، وبنفس الوقت فإن مفهوم الترقية يؤدي لشغل وظائف عليا من موظفين يتمتعون بالخبرة والكفاءة كونهم قائمين على العمل ضمن هذا الجهاز وهم أعلم بظروفه وطبيعة العمل داخله. [3]

وهكذا فقد تبنت غالبية الدول ومنها الأنظمة المقارنة فكرة دائمية الوظائف وما نجم عنها من ضمانات قانونيه تتيح للموظف دوام الشغل والاستمرار فيها ما لم تكن هنالك مخالفات إدارية جسيمه تجيز للإدارة فصله والاستغناء عن خدماته. [4]

وعل صعيد القضاء، نجد بأن القضاء الإداري الأردني –متمثلاً بمحكمة العدل العليا- لم يتعرض إلى تعريف الترقية بصورة مباشرة، إلا أنه يشير إلى أن

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، القضية رقم 819 تاريخ 1965/6/21، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 11، ص 44.

(2) أنظر: أبو جابر، جلوريا، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة،: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2001.ص30.

(3) تكلا، ليلى، الترقيات، المؤتمر العربي للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، الكويت، 1969، ص 76

(4) حلمي، عمر، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامه، مكتبة عين شمس،1994.ص259.

الترقية تكون بإشغال الموظف العام لرتبة أعلى من التي كان يشغلها في السلم الوظيفي [1].

أما القضاء المقارن، فنجد أنه تعرض إلى مفهوم الترقية، إذ عرف القضاء المصري الترقية بأنها: تقليد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه:" لئن كانت الترقية التي أجاز القانون الطعن في القرارات بها تنصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى، إلا أنه لا شك في أنه يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، إذ أن الترقية بمعناها الأعم هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك أيضا بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مجال الاختصاص، وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي [2].

والملاحظ مما سبق، أن أغلب التعريفات السابقة للترقية لم تحدد الإطار الدقيق للوظيفة التي يرقى منها الموظف العام، أو الوظيفة التي يرقى إليها، ونحن نعتقد أن الوظيفة التي يرقى إليها الموظف من الوظائف الدائمة لا المؤقتة.

كذلك فإن بعض التعريفات السابقة لم تفرق بين الترقية في الوظيفة والترقية داخل الدرجة والترقية في الوظيفة هي عبارة عن زيادة في الاختصاصات والسلطات والمسؤوليات الموكلة للموظف الذي يشغل المركز الوظيفي المرقى له، بينما الترقية داخل الدرجة ما هي إلا اقتصار على القيمة المالية المقررة للوظيفة. [3]

ويرى الباحث في خلاصة القول أن الترقية هي عبارة عن عملية وظيفية سلوكية إدارية وقانونية، وتعني انتقال الموظف العام ضمن إطار الهيكل التنظيمي

---

(1) أنظر: قرار عدل عليا رقم 70/68، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1970، ص893.

(2) أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن (1061) لسنة 14ق، صادر في 1976/6/17، مشار إليه في:" محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، ص464.

(3) جعفر، محمد انس، نظم الترقية في الوظيفة العامة،، دار النهظه. 1996. ص24

للجهاز الإداري، من مركزه الوظيفي الحالي إلى مركز وظيفي أعلى غالبا ما يكون ذو اختصاصات وسلطات ومسؤوليات أعلى وذلك بعد تحقيقه الشروط الواجب توافرها لشغل الوظيفة الأعلى.

وإذا كانت الترقية تمثل تغييراً في المركز القانوني للموظف المرقى، فإنه يلزم لقيام المركز القانوني الجديد هذا أن يصدر قراراً من الإدارة بترقية الموظف، إذ لا يستمد الموظف حقه بالترقية من القانون مباشرة، ومسألة الترقية ليست عملية روتينية كما يمكن أن يتبادر للذهن، ولكنها مسألة تدخل في إطار الملائمات المتروكة في جلّها لتقدير الإدارة، بحيث ينحصر حق الموظف في أن تلتزم الإدارة حدود القانون، وهي تستعمل سلطتها في إجراء الترقية.

وبمعنى آخر فإن الترقية وإن كانت في الأصل حق الموظف، إلا أنه في حقيقة الأمر ليس حقاً مكتسباً يحصل عليه الموظف بشكل تلقائي، ولكنه يبقى بالنسبة له مجرد أمل يتمنى ويعمل على تحقيقه إلى اليوم الذي يصدر فيه قرار من الإدارة بترقيته، وتتمتع الإدارة عادةً بسلطةٍ تقديريةٍ أوسع عندما تكون الترقية بالاختيار وليس بالأقدمية، ولكن في الحالتين، تبق ملزمة ومقيدة بالأحكام الواردة في القانـون عندما تجري الترقيات، وإلا كانت قراراتها معيبة وقابلة للإلغاء. (1)

والحديث عن الترقية كحق للموظف –كما ذكرنا- يأتي في سياق الحديث عن الوظيفة العامة بالمفهوم الشخصي، وليس بالمفهوم الموضوعي، فالوظيفة العامة بالمفهوم الموضوعي، والمأخوذ به في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تركز على العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات، وما يستلزمه من مؤهلات ولا تهتم بمن يشغل الوظيفة أو بظروفه الشخصية وأقدميته في الخدمة، فالوظيفة هنا هي عمل مؤقت وليس دائماً، وهي بذلك لا تختلف كثيراً عن العمل في المشروعات الخاصة، حيث يكون لدى الإدارة مجموعة من الوظائف فتختار لها الأشخاص الذين لديهم الخبرات الكافية لشغل هذه الوظائف بموجب عقود ولمدد محددة. والشخص الذي يقع عليه الاختيار يملك أن يناقش الإدارة حول مضمون

---

(1)مهنا، "سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادىء علم التنظيم"، دار المعارف، القاهرة، 1967، ص 155

العقد وبنوده ولا تملك الإدارة بعد عملية التعاقد أن تعدل في مركزه القانوني دون موافقته.

إن النظام القانوني القائم على هذا المفهوم لا يعرف مسألة الترقية إذ يعين الموظف في الوظيفة متى توافرت لديه شروطها ومتطلباتها، فإن أراد الالتحاق بوظيفة أعلى، فلا سبيل أمامه إلا التعيين فيها، وبموجب عقد جديد يتضمن بطبيعة الحال شروط أفضل له، ومعنى ذلك أن هذا النظام الوظيفي وإن كان يعترف للأفراد بالحق في تولي الوظائف العامة إلا أنه لا يعترف للموظفين بالحق في الترقية.

وفي مقابل ذلك تبدو الصورة مختلفة عند الحديث عن الوظيفة العامة بالمفهوم الشخص المأخوذ به في أوروبا وأغلب دول العالم، فالوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم عبارة عن مهنة لها سمة الدوام والاستقرار، بحيث يلتحق الموظف الذي تتوافر فيه الشروط المطلوبة، وينقطع للعمل فيها لفترة طويلة من الزمن متدرجاً في السلم الوظيفي ضمن دراجات مختلفة.

إن العلاقة بين الموظف والإدارة وفقاً لهذا النظام الوظيفي، علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة وليست علاقة تعاقدية، إذ تستطيع الإدارة أن تفرض على الموظف التزامات جديدة دون أن يكون له الحق في رفضها أو التنصل منها طالما كان هاجس الإدارة تحقيق الصالح العام. وفي مقابل ذلك لا بد من أن يتوفر للموظف العام مجموعة من الحقوق التي تشكل في مجملها مجموعة من الضمانات بالنسبة له ومنها حقه في الترقية، فالترقية وفقاً للمفهوم الشخصي هي حق للموظف الذي يكرس حياته كلها للوظيفة العامة وهي الأمل الذي يراوده دوماً بحيث يضع نصب عينيه منذ اليوم الأول لالتحاقه بالوظيفة احتمالية ترقيته وانتقاله إلى أعلى درجات السلم الإداري دونما حاجة إلى إبرام عقد جديد مع الإدارة، ودونما حاجة إلى تغيير طبيعة الوظيفة التي يعمل فيها.

ويأخذ الأردن بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة، وربما يعود ذلك إلى خضوع المملكة الأردنية الهاشمية للانتداب البريطاني لفترة من الزمن وتأثرها في الوقت ذاته بالقانون الفرنسي. كما أن الشعب الأردني، شأنه في ذلك شأن باقي الشعوب العربية، يميل بطبعة إلى الاستقرار والرضا بالقليل المضمون، ونشير هنا

إلى أن الترقية في القانون الأردني يمكن أن تكون وجوبية ويمكن أن تكون جوازية، ويقصد بالترقية الوجوبية ترفيع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها والى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة إذا أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته وساعات تدريبية معينة، أما الترقية الجوازية فيقصد بها ترفيع الموظف من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها والى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة إذا أكمل في الدرجة مدة خدمة فعلية لا تقل عن سنتين ويتقاضى راتب السنة الثالثة منها على الأقل وتقارير سنوية لا تقل عن ممتاز في السنتين الأخيرتين وساعات تدريبية معينة.

وقد أشار نظام الخدمة المدنية الأردنية إلى الترقية الوجوبية وشروطها في المادة (78) منه والذي جاء فيها:" يرقّع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً للأحكام والشروط التالية........".

أما الترقية الجوازية فقد أشار إليها نظام الخدمة المدنية في المادتين (79) و(80) منه. إذ تناولت المادة (79) الأحكام العامة للترفيع الجوازي، أما المادة (80) فقد تناولت شروط ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى، بالإضافة إلى الشروط الواجب توفرها لترفيع الموظف من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة.

2.1.1 أهمية الترقية وأهدافها

إن تقرير نظام الترقية جاء للمحافظة على سير المرافق العامة في الدولة بالشكل المراد منها، وذلك لتحقيق المصلحة العامة، ومن جهة أخرى فإن نظام الترقية يحفز الموظف العام على حسن إدارته للوظيفة الموكلة له، إذ يضع نصب عينيه الصعود على السلم الوظيفي لما له من أهمية مالية واجتماعية وأدبية للموظف

نفسه. وبطبيعة الحال تنعكس هذه الأهداف إيجاباً على المواطنين في حال تعاملهم المباشر وغير المباشر مع الجهاز الإداري.

وعلى ذلك نجد بأن أهداف وأهمية الترقية تتفرع إلى أهمية للجهاز الإداري ذاته، وأهمية للموظف العام، بالإضافة إلى أهمية للمواطنين المتعاملين مع الأجهزة الإدارية، وسنقوم بتوضيح وتفصيل ذلك في الآتي:

أولاً: أهمية الترقية وأهدافها للجهاز الإداري.

نشير ابتداء إلى أن نظام الترقية يرفع من الكفاءة الإنتاجية للجهـاز الإداري، ويبعده عن أجواء المشاحنات والاستهتار بالعمل الوظيفي، بحيث يلتزم كل موظـف بأخلاقيات الوظيفة العامة، محققا بذلك أهداف الجهاز الإداري ومصالحه المشروعة. وذلك بإنتاج بيئة وظيفية صحية، قائمة على أساس الانسجام بين مختلف مـستويات العمل الوظيفي، وضمان أقصى درجات التعاون والإخلاص والولاء الـوظيفي. وأن مثل هذه البيئة الوظيفية الصحية، تساهم في تحسين أداء كل موظـف فـي مجـال تخصصه وعمله، والالتزام بتنفيذ مختلف القرارات الإداريـة، والامتثـال لقواعـد العمل، واحترام سيادة القانون وخاصة إذا تم التطبيق السليم لنظام الترقيـة، والـذي يقوم على أسس علمية وموضوعية وقانونية سليمة وإحساس كافة موظفي الجهـاز الإداري بعدالة هذا النظام، والذي سيخلق نوعا من الاحترام المتبادل بين الرؤسـاء والمرؤوسين، والمثول لسلطة الرؤساء، وبالتالي قبول قراراتهم وتعليماتهم الإدارية.

إن نظام الترقية يقوم أساسا على نظام التدرج الإداري للوظائف، بحيث تحدد لكل وظيفة عامة درجة أو فئة معينة تختلف اختصاصاتها وسلطاتها بتغير الدرجة أو الفئة حسب طبيعة العمل وكفاءة الموظف، مما يحتم تحديد اختصاصات وسـلطات ومسؤوليات كل موظف بالجهاز الإداري وفقا للسلم الإداري، ومثل هذا التحديد يمنع تشابك الاختصاصات الوظيفية بين الموظفين، ويحـد مـن عمليـة التهـرب مـن المسؤوليات الإدارية، محققا بذلك أهداف التنظـيم الإداري علـى الوجـه الأكمـل والأمثل، وبالتالي يساهم نظام الترقية بوضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، وفقا لما يحمله من كفاءات ومؤهلات علمية وخبرات وظيفية.

وبما أن نظام الترقية يقوم على أساس إدراك حاجات العامل الإنسانية للتقدم والرقي، الأمر الذي يترتب عليه بذل الموظف العام أقصى جهده للفوز بالترقية، لتحقيق تطلعاته وأمانيه للوصول لأعلى درجات السلم الإداري، فيضاعف من عمله الوظيفي، ويسعى لرفع إنتاجيته وكفاءته. وهذا كله ينعكس بصورة ايجابية على الجهاز الإداري، ويحقق (الصالح العام) الذي هو الهدف الأسمى الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه عن طريق جهازها الإداري، وذلك عن طريق رفع كفاءة هذا الجهاز وزيادة سرعته وفاعليته، بجهود الموظفين المضاعفة، وسعيهم لتطوير قدراتهم للفوز بالترقية، وبالتالي يشكل نظام الترقية حافزاً إدارياً مهما للتنمية الذاتية. وبالتالي، تضمن الأجهزة الإدارية مردود كفء للقوى العاملة مكن الاختيار منهم لشغل الوظائف في المستويات العليا بأفضل العناصر التي تؤهلها خبرتها وكفايتها لشغلها مع الإبقاء على التنظيم كله في حالة معنوية مرتفعة، وذلك بحث الموظف العام لبذل أقصى جهد وإبداع وابتكار وتجديد ممكن، رغبة منه في الفوز بالترقية.[1]

كذلك الأمر، فإن الترقية تهدف إلى المحافظة على الموظفين الأكفاء ذوي الخبرة الواسعة والعلم والتجربة، وذلك حين يتم ترقيتهم إلى وظائف أعلى، وبالتالي ربطهم بالوظيفة برابط الاستمرارية والديمومة وهذا يساهم بالنتيجة في تطوير الجهاز الإداري الذي ينتسب إليه الموظفون.

وحيث أن الموظف شأنه شأن أي شخص أخر، يسعى للحصول على حوافز مادية ومعنوية تقدر تمييزه وإبداعه، فإن نظام الترقية يمنع تسرب الموظفين وانتقالهم إلى العمل في المؤسسات والشركات الخاصة أو السفر للعمل خارج البلاد، وبالتالي يحافظ الجهاز الإداري بالعقول والخبرات والمهارات المتواجدة ضمن إطاره، والتي رعتها الدولة وساهمت في إعدادها وتأهيلها منعا لتسريبها إلى القطاع الخاص، أو حتى إلى خارج الدولة.

كما يتيح نظام الترقية من جانب آخر، مراقبة الأعمال الوظيفية للمـوظفين، ومعرفة الخلل واكتشاف العيوب والنواقص وكيفية معالجتها وتلافيهـا، إذ أن نظـام

(1) خطار، علي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص471.

الترقية يتيح الفرصة للموظف الذي تم ترقيته لمراقبة مرؤوسيه والإشـراف علـى أعمالهم الوظيفية وتوجيههم، باعتباره قد سبق وأن مارس هـذه الأعمـال وتحمـل مسؤولياتها قبل الترقية، وبالتالي يكون أدرى بآلية عمل هذه الوظيفية(1).

ويفترض عادة في الرئيس الإداري أن يكون قد بـذل أقـصى مـا بوسـعه للوصول إلى هذا المنصب من خلال الترقيات التي مر بها، مما يكـون لـه الأثـر الأكبر في ارتقاء الجهاز الإداري واستفادته من الخبرة الطويلة لهذا الرئيس، وتفهمه لاحتياجات الوظيفة العامة والعاملين فيها تحقيقا للصالح العام، وبما أنه عايش معظم مراحل الوظيفة العامة، سيكون أهلا لإصدار القرارات الإدارية الأكثر ملاءمة مـع مصلحة الوظيفة وحسن سيرها، والعمل على تذليل المصاعب التي تقف في طريـق تطوير الجهاز الإداري، وبالتالي سيكون الأكثر تحملا لمـسؤولية المنـصب الـذي يشغله، وعليه فإن الترقية تساهم في إعداد كادر من الرؤساء الإداريين من داخل هذا الجهاز، قادرين على تحمل مسؤوليات الوظيفة العامة، مـدركين لأهـم مـصاعب ومشكلات هذا الجهاز، وذلك عن طريق التطبيق الموضوعي العادل لنظام الترقيـة ووصول الموظف العام المجد والكفؤ للمنصب الأعلى.

ثانياً: أهمية الترقية وأهدافها للموظف العام

تحظى الوظيفة العامة في جميع الدول- وعلى اختلاف الأنظمة الوظيفية المطبقة فيها- بأهمية بالغة بحكم اعتماد الدولة عليها في إدارة مرافقها, وفي سبيل ذلك فإن الإدارة الحسنة تتطلب وجود أكفأ العناصر الوظيفية لشغل الوظيفة العامة. ومن جهة أخرى فإن الوظيفة العامة تمثل المصدر الرئيسي للدخل ومن أجل حسن أداء الموظف العام لمهام وظيفته فإن القانون يفرض عليه عددا من الواجبات ويوفر له في المقابل الضمانات اللازمة للاضطلاع بهذه الواجبات، ومن هذه الضمانات نظام الترقية والذي يحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية فهي تفسح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر.

---

(1)حبيش، الموظف العام: حقوقه وواجباته، ص95.

وهنا، سنقوم بإيجاز أهمية الترقية وأهدافها للموظف العام على النحو التالي:

أولاً: المزايا المادية: يعد نظام الترقية وسيلة مشروعة للموظف العام في تحقيق مكاسب مادية، تؤدي إلى تحسين حياته المعيشية، حيث أن زيادة المردود المادي سيرفع من المستوى المعيشي والاجتماعي للموظف. فلا شك ان من حق الموظف أن يعتمد على زيادة معقولة في مرتبه يواجه بها زيادة أعبائه بتقدمه بالسن وبنمو أسرته حتى ولو لم يرقى إلى درجات عليا[1].ومن هنا تبدو أهمية العائد المادي الذي يرافق الترقية وبخلاف ذلك فان الموظف على الأغلب الأعم سيبقى في حالة يأس من الوظيفة ويحاول بالتالي تعزيز حاجاته الضرورية من خلال أسالب غير مشروعه مستغلا وظيفته وحاجة الأفراد في الحصول على ألخدمه بشكل أو بآخر، فأخذت جميع الأنظمة بهذه الأهمية.

والمتأمل في نظام الخدمة المدنية الأردني يجد بأن زيادة راتب الموظف هي نتيجة حتمية للترقية في مدارج السلم الوظيفي، كما تشير إلى هذه المسألة محكمة العدل العليا الأردنية في قضائها ومن قبيل ذلك الذي جاء فيه:" وحيث أن درجة المستدعي قبل حصوله على المؤهل الجديد كانت السنة الثالثة من الدرجة السادسة فانه يستحق عند تعديل وضعه أو ترفيعه أن يرفع إلى راتب السنة الثالثة من الدرجة الخامسة وفقا لأحكام المادة (26/ب/3) من نظام الخدمة" [2].

والمقارنة نجد أن زيادة راتب الموظف ليست نتيجة حتمية لترقية الموظف في بعض الأنظمة الوظيفية المقارنة، بل قد تؤدي الترقية إلى نقص في مرتب الموظف العام كما هو الحال في النظام القانوني المصري، وقد يكون ذلك نتيجة تطبيق نظام الضرائب التصاعدية وخضوع الراتب بعد الترقية لشريحة ضريبة أعلى [3]. هذا الأمر أشار إليه القضاء الإداري المصري إذ قضت المحكمة الإدارية العليا

---

(1) طماوي، سليمان. الأسس العامة لنظام الترقية والترفيع، بحث منشور بمحلة العلوم الإدارية، 1965 العدد السابع ص191.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/7،منشورات مركز عداله.

(3) الحلو، القانون الإداري، ص321.

المصرية في حكم لها:" أن الترقية بمعناها الأعم هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك أيضا بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مجال الاختصاص، وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي"[1].

وفي حقيقة الأمر، نجد أن الترقية يجب أن تصاحبها زيادة في الراتب وخاصة إذا علمنا بأن الترقية وبمفهومها العام تزيد من أعباء الموظف العام ومسؤولياته، وبالتالي يجب أن تكون هناك مكافأة مادية تتناسب مع هذه الأعباء والمسؤوليات الوظيفية.

ثانياً: تحقيق الاستقرار الوظيفي للموظف العام: إن الموظف الذي يعمل ضمن نطاق الجهاز الإداري ولا يشعر بأنه يتقدم في وظيفته، بل سيبقى مكانه مهما ازدادت قدراته وعلت مؤهلاته فانه سيسعى دائما لتغيير مكان عمله لحصول على أفضل مردود مادي يتماشى مع متطلبات أسرته المعيشية، ومثل هذا الأمر سيؤدي لاضطراب مقلق في العمل الوظيفي، بالإضافة لعدم شعور هذا الموظف بأدنى درجات الأمن والاستقرار الوظيفي أو حتى المعيشي، وذلك لحاجته الدائمة لتغيير وظيفته، وما يترتب على ذلك من مجهود مضني ووقت مهدور في البحث الدائم عن عمل أفضل. وتأسيسا على ما سبق تبرز أهمية الترقية للموظف التي تقوم أساسا على تغيير المركز القانوني له وفقا لشروط محددة بالإضافة لزيادة معقولة في الأجر، ومن هنا يضمن الموظف العام تقدمه المستمر بعمله الوظيفي دون الحاجة لتغيير مكان عمله أو وظيفته [2].

ومن جهة أخرى، يعتبر نظام الترقية من أهم الحوافز النفسية الدافعة لإشباع حاجات الموظف في تحقيق ذاته في العمل الوظيفي، وهذا بالتالي يحقق له درجة كبيرة من الاطمئنان والاستقرار النفسي. ومن الضروري توفير الأمن النفسي للموظف العام في نطاق وظيفته، حيث تساهم الترقية في إشعار الموظف بقيمة جهده

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن (1061) لسنة 14ق، صادر في 1976/6/17، مشار إليه في: " عبد الباسط، القانون الإداري، ص464.

(2) تكلا، الترقيات، ص 76

وعمله، لما تحمله من معاني التقدير والتكريم لتفوق هذا الموظف وإبداعه في عمله، وبكونه عضوا فعالا في الجهاز الإداري، وليس مجرد آلة صماء تعمل ضمن نطاق هذا الجهاز. فضلا عن انه يحفز الموظف لبذل قصارى جهده لتحقيق الصالح العـام وكذلك تعزيز استقلال الموظف في نظام يكفل له حقوقه مع طـول فتـرة الخدمـة الوظيفية [1].

ثالثا: تنمية قدرات ومعارف الموظف العام: يعد نظام الترقيـة الوسـيلة الطبيعيـة لإعداد القادة الإداريين من بين الموظفين[2]، إذ يقتضي تطبيق هذا النظـام تـوافر شروط معينة وخبرات عملية في الموظف المرشح للترقية. لـذلك تعقـد الإدارات العامة دورات تدريبية تأهيليه مختلفة، حسب متطلبات العمـل الـوظيفي لتحـديث وتعميق وتنمية المعارف والمهارات المهنية للموظف النظرية والتطبيقية على السواء وكل ذلك يحسن من قدرات الموظف من خلال إتاحة الفرص المتكافئـة للالتحـاق بالدورات التدريبية والحصول على البعثات العلمية، الأمر الذي يوسع من مداركـه وقدراته الذهنية والعقلية والمعرفية ويطور من ذكائه، مما يعود عليه بالفائـدة فـي مجال وظيفته وفي مجال حياته الشخصية أيضا من حيث اكتـسابه لأفكـار جديـدة مبتكرة، تزيد من قدرته على مواجهة مشكلات الحياة والعمل [3].

وهذا الأمر، يدفع بالضرورة إلى خلق جوا من التعاون والتواصل بين جميع موظفي الجهاز الإداري، وذلك لحث الموظفين على أقصى جهد وإبـداع وتجديـد ممكن، وذلك رغبة في الفوز بالترفيع وصولاً إلى المناصب الإدارية العليا [4]. كما انه من الطبيعي انه كلما زادت مسؤوليات ومهام الموظف نتيجة ترقيته الى الوظيفة الأعلى كلما زادت لديه المهارات والخبرات والتي تتطلبها مهام ذلك العمل،وحرصاً منه على المحافظة على منصبة وتحقيق المزيد من الترقي فانه يسعى للحصول على

---

(1) حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، ص169

(2) الزعبي، القانون الإداري، ص213.

(3) أنظر: أبو جابر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، ص45.

(4 كنعان، نواف، القانون الإداري: الكتاب الثاني: دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص122.

المعرفه والمهارات ولو كان ذلك من خارج المسار التدريبي المعتمد؛ وبالتالي فـان أهمية الترقية تتجاوز الموظف المرقى كونه سيؤثر ويفيد زملائـه الآخـرين فـتعم الفائدة والمعرفة بين جميع الموظفين، وإذا كانت الترقية بالاختيار فإنها تعتبر تقديراً من جهة الإدارة لقدرات الموظف وحافزا للمزيد من العطاء والإنتاج والفعالية، عدا على أن الترقية هي الوسيلة الطبيعية لإعداد الموظفين وتأهيلهم لتوليـة الوظـائف القيادية العليا التي تتطلب الدراية والمعرفة والقدرات الشخصية والتي تتفاوت مـن شخص لآخر.

ومن جهة أخرى، فإن أهمية الترقية لا تقتصر انعكاساتها على الموظفين والوظيفة العامة، إذ تمتد هذه الأهمية لتشمل المواطنين المتعاملين مع الجهاز الإداري، وذلك انطلاقاً بطبيعة الحال من أن نشاط الجهاز الإداري ينصب على تقديم الخدمات العامة المختلفة للمواطنين المتعاملين مع هذا الجهاز، والعمل على تحقيق مصالحهم المشروعة، والمساهمة في انجاز معاملاتهم بسرعة وسهولة ويسر.

وهنا، يمكن إجمال هذه الأهداف بالنقاط التالية (1):

أولاً: توفير جو ملائم للمواطنين للحصول على الخدمات العاملة التي يحتاج إليهـا، ويسهل عليه عملية انجاز معاملاته ومصالحه بسهولة ويسر لصلاح الجهاز الإداري المليء بأفضل العناصر البشرية البناءة الذي يسوده التعاون والتفاهم والرضا النفسي والوظيفي.

ثانياً: انخفاض معدل الشكاوى التي يقدمها المواطن نتيجة تعسف الموظف العـام أو انحرافه في أداء عمله الناتج عن شعوره بالظلم أو عدم المساواة في شـأن التمتـع بمزايا نظام الترقية، وهو بالتالي يوفر على المواطن العادي الكثيـر مـن الوقـت والجهد والمال، وبخاصة إذا رغب في اللجوء إلى القضاء الإداري المثقل بالعديد من القضايا والذي سيكلف المواطن العديد من النفقات والأجور التي يمكن تفاديها بتطبيق الأنظمة الإدارية الوظيفية المختلفة في الدولة تطبيقا موضوعيا سليما، قائمـا علـى أسس علمية صائبة لتحقيق مصلحة المجتمع بجميع فئاته.

---

(1) أنظر: أبو جابر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، ص46-47.

ثالثاً: إن زيادة راتب لموظف العام، والناتجة عن ترقيته، قد يؤدي إلى شـيء مـن تنمية الاقتصاد الوطني، إذ أن وكلما زاد دخـل الموظـف زاد اسـتهلاكه للـسلع والخدمات المعيشية التي سيقدمها له المواطن العادي العامل في المجال التجاري أو الصناعي أو المهني، وهذا بالتالي سيؤدي لفائدة المواطن اقتصاديا بتبـادل الـسلع والخدمات المختلفة، مما قد يحقق مصلحة المـواطن وتنـشيط الاقتـصاد الـوطني وازدهار المجتمع ورفاهية مواطنيه على المدى البعيد ثالثا.

2.1 شروط الترقية

إن الحافز الرئيسي على العمل لدى الموظف العام هو الأمل في الترقية، فإذا كانت الترقيات منوطة بالوساطة، فلن يعمل أحد سواء في ذلك من له وساطة، لأنه يعلم أن وسيلة الترقية هي شيء آخر غير التفاني في العمل، أو من يفتقر إلى هذه الوساطة، لأنه يعلم سلفاً أن فرصته في الترقية معدومة، وبهذه الطريقة تضيع المصلحة العامة بين اليأس والاستهتار.

ولخلق نظام موضوعي لعملية الترقية، فان هنالك مجموعة من الشروط الواجب توافرها وهي شروطاً خاصة بالموظف، وأخرى خاصة بالوظيفة العامة، وهو ما سنتحدث عنه بما يلي:

1.2.1 شروط الترقية المتعلقة بالموظف

وفقاً للأنظمة الوظيفية المعمول بها في مختلف الدول ومنها نظام الخدمة المدنية الأردنية، فانه لا بد من توافر شروط خاصة بالموظف لكي يصار إلى ترقيته وهي ما يمكن إجماله في المسائل التالية، مضى مدة معينة في الوظيفة، اكتساب الخبرات، التأهيل الأكاديمي الملائم للوظيفة الأعلى، الحصول على تقديرات معينة في التقارير السنوية، عدم وجود جزاءات تأديبية وان لا يكون الموظف محالاً إلى القضاء أو المجالس التأديبية، وسنجمل عن هذه الشروط كما يلي:

أولاً: مضي مدة معينة في الوظيفة الأدنى

انطلاقاً من ضمان جدية تطبيق نظام الدرجات في الجهاز الإداري، فقد اشترط نظام الخدمة المدنية الأردني أن يكون الموظف قد أمضى الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها قبل الترقية، وذلك لتمكين الموظف العام من اكتساب الخبرة والممارسة الفعالة للأعمال المتصلة بوظائف كل درجة قبل صعوده المنتظم في درجات السلم الإداري. [1]

ومن جهة أخرى، يضمن هذا الشرط عدم وجود تلاعب والتفاف حول قواعد الترقية عن طريق نقل الموظفين إلى مصلحة توجد بها وظائف خالية يمكن الترقية إليها، كذلك يساعد هذا الشرط في إعطاء الأولوية للعاملين الأصليين بالجهة التي تم النقل إليها في الاستفادة بالدرجات الشاغرة فيها [2].

وبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الأردني نجد بأنه يشترط لترقية الموظف أن يكون قد أمضى مدة معينة في الوظيفة الأدنى، ليمنح بعدها الحق في ترقيته، وهذه المدة تختلف باختلاف طبيعة الترقية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الترقية الوجوبية:

نصت المادة (78) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه:" يرقّع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً للأحكام والشروط التالية: أ- أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته....".

ويلاحظ في نص المادة (78/أ) السابق ذكره أنه اشترط في المدة المطلوبة لغايات الترفيع الوجوبي أن تكون فعلية، أي أن يكون الموظف على رأس عمله، وبهذا المفهوم فإن مدة الإعارة والتكليف المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 هي مدة محسوبة لغايات استحقاق الترفيع، وبالمقابل لا تعتبر

---

(1) الزعبي، القانون الإداري، ص214.

(2)عبد الباسط، القانون الإداري، ص468.

مدة الإجازة بدون راتب وعلاوات خدمة مقبولة للاستحقاق الترفيع، كما لا تحسب مدة الإحالة على الاستيداع لغايات الترفيع [1].

ثانياً: الترقية الجوازية:

إن المدة التي اشترطها نظام الخدمة المدنية الأردنية لترقية الموظف جوازياً، تختلف باختلاف الدرجة أو الفئة التي سيتم ترقية الموظف منها أو إليها، وذلك على النحو التالي:

الترقية من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى:

هذه الترقية تشترط مضي الموظف العام مدة لا تقل عن (سنة واحدة) في إحدى وظائف القيادية في المستوى الأول من الفئة الأولى. كذلك يجب أن يكون الموظف العام قد أمضى مدة لا تقل عن أربع سنوات خدمة فعلية في درجته، بل ويجب أن يتقاضى راتب بالسنة الخامسة منها على الأقل.

حيث نصت المادة (80/أ) على أنه:" يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى وفقاً للشروط التالية:- 1-أن يكون شاغلاً لإحدى الوظائف القيادية في المستوى الأول من الفئة الأولى لمدة لا تقل عن سنة واحدة. 2- أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن خمس سنوات خدمة فعلية في درجته.

وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية حين قضت بأنه:" أنه لا يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى فئة أولى إلى الدرجة الخاصة إلا إذا كان قد أمضى في الدرجة الأولى مدة ثلاث سنوات خدمة فعلية أو كان يتقاضى راتبا يقل عن راتب السنة العاشرة من الدرجة الأولى من الفئة الأولى, وعليه ولما كان ترفيع المستدعي إلى الدرجة الخاصة مع انه لم يمض في الدرجة الأولى فئة أولى أكثر من

(1) في هذا الخصوص نصت المادة (108/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه:" لا تعتبر مدة الإجازة دون راتب وعلاوات خدمة مقبولة للتقاعد أو لاستحقاق الزيادة السنوية أو الترفيع".

شهرين فيكون إلغاء قرار ترفيع المستدعي وتصويب وضعه الوظيفي موافقا للقانون"[1].

الترقية من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها: هذه الترقية تشترط أن يكمل الموظف العام مدة فعلية لا تقل عن سنتين، وأن يتقاضى راتب السنة الثالثة على الأقل. وذلك استناداً لنص المادة (80/ب)، والتي جاء فيها:"... يجوز ترفيع الموظف من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة، وفقاً للشروط التالية:- 1-إذا أكمل في الدرجة مدة فعلية لا تقل عن سنتين ويتقاضى راتب السنة الثالثة منها على الأقل".

وإلى جانب هذه الشروط، يجب لترقية الموظف استناداً لنص المادة (80) من نظام الخدمة المدنية، أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر وهو على رأس عمله في دائرته في سنة الترفيع. حيث نصت المادة (80/ج) من نظام الخدمة المدنية على أنه:" يشترط لترفيع الموظف وفقاً لأحكام الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر وهو على رأس عمله في دائرته في سنة الترفيع".

وهذا النص، مشابه لما جاء في قانون العاملين المصري، وذلك في المادة (2/36) منه، إذ لم تجز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل، ما لم تكن الترقية في وظائف الوحدات المنشأة حديثاً أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته. ويأتي هذا الشرط لعدم المساس بحقوق موظفي الجهة التي تم نقل لموظف إليها، أو إثارة الأحقاد في نفوسهم، بالإضافة إلى تمكين الموظف المنقول من الإحاطة بظروف العمل في الجهة المنقول إليها، وقد تعرض القضاء الإداري لهذه الإشكالية، وأكد على تطبيق هذا النص، وذلك في أكثر من قرار للمحكمة الإدارية العليا في مصر، ومن ذلك قولها:" أن المشرع قد استهدف بذلك من جهة محاربة السعي للحصول على درجة في غير الجهة التي يعمل فيها الموظف دون وجه حق،

(1) عدل عليا رقم 99/258، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1995، ص3237.

ومن جهة أخرى قصت هذه الفقرة إلى رعاية آمال موظفي الجهة المنقول إليها هذا الموظف في التطلع إلى الترقية إلى الدرجات الأعلى التي تخلو في جهته من فاستلزمت ألا تكون ترقية الموظف المنقول إليها قبل مضي سنة من تاريخ نقله". وفي قرار آخر أكدت فيه أن الحكمة من هذا النص هي: "منع التحايل لإيثار الموظف المنقول بترقيته في الجهة المنقول إليها في نسبة الأقدمية وحرمان من كان يصيبه الدور في الترقية لولا مزاحمة المنقول له في فرصة الترقية فيحجبه بحكم أقدميته الأمر الذي يفهم منه أن القيد الذي أورده الحكم المتقدم وحظر به النقل هـ و الذي يفوت على العامل دوره في الترقية بالأقدمية".[1]

وهنا نجد بأن التشريع المصري قد اشترط مضي مدة سنة، فيما ذهب نظام الخدمة المدنية الأردني إلى وجوب مضي مدة ثمانية شهور. وفي هذا الخصوص نقول أن المادتين الواردتين في النظام الأردني والقانون المصري متشابهة إلى حد ما، إلا أننا نرى بأن مدة السنة هي الأفضل من حيث تماشيها مع الهدف المراد منه كما ذكرناه سابقاً.

الترقية من الفئة الثالثة إلى الفئة الأولى: تتعلق هذه الترقية في حال حصول الموظف العام في الفئة الثالثة على شهادته الجامعية الأولى، فهنا يجوز ترقيته للفئة الأولى في الدرجة المقررة للمؤهل الجامعي الحاصل عليه، وذلك بشرط أن يكون قد مضى على تعيينه بإحدى وظائف الفئة الثالثة مدة لا تقل عن أربع سنوات قبل حصوله على الشهادة الجامعية، وذلك استناداً لنص المادة (87/أ) من نظام الخدمة المدنية.

ثانياً: كفاءة الموظف لتولي الوظيفة الأعلى

إن معيار كفاءة الموظف في هذا السياق تشمل مجموعة من الخبرات والتدريبات والقدرات وكفاءة الموظف بالقيام بمهام وظيفته وإنتاجه فيها، والتي يتم تقديرها وفق التقارير السنوية لأدائه ومؤهله العلمي وأقدميته في الدرجة الحالية

(1) وردت هذه الطعون للمحكمة الإدارية العليا المصرية في: الحلو، القانون الإداري، ص323.

والبرامج التدريبية التي شارك فيها، وهذه المجموعة هي اعتبارات تراعي في اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع. [1]

ووفقاً لهذا الشرط، يجب أن يكون الموظف على مستوى لائق من الكفاءة في القيام بمهام وظيفته وإنتاجه فيها، واخذ التقارير السنوي بعين الاعتبار، ولما كان للتدريب أهمية في صقل قدر الموظف وزيادة معرفته العلمية والعملية في شؤون الوظيفة، فإنه يجب أن يجتاز الموظف وبنجاح التدريب الذي تنتجه الإدارة له التي يعمل بها، والى جانب ذلك، هنالك بعض الأنظمة الخاصة بشؤون الموظفين تشترط أن يجتاز الموظف الامتحان الذي قد تستلزمه التشريعات للترقية لبعض الوظائف في الدرجة الأولى.[2]

وبالنسبة للبرامج التدريبية للإدارات العليا فهي ترمي لمجموعة من الأهداف، يمكن تلخيصها بالتالي: [3]

1- ضمان تفاعل هذه الإدارات مع القضايا الجوهرية ذات العلاقـة باحتياجـات القادة، وتوفير فرصة لشاغلي الوظائف العليا لتعزيـز مهـاراتهم ومعـارفهم لمساعدتهم على مواجهة التحديات المستقبلية وقيادة التغيير، والفئات المستهدفة من هذه البرامج هي الأمناء والمدراء العامين في الوزارات والدوائر الحكومية والمحافظين في وزارة الداخلية ورؤساء البلديات في مراكز المحافظات.
2- تزويد المشاركين بالمعلومات الإدارية الحديثـة لتطـوير قـدراتهم القياديـة والإشرافية، وحل المشكلات وتنمية مهاراتهم لتطبيق ذلـك فـي المجـالات الإدارية والمالية مما يساهم في تحسين أدائهم.
3- تزويد المشاركين بمعلومات حديثة في مجالات إدارية مختلفة وتطبيقاتها فـي مجال عملهم بالإضافة إلى تطوير قدراتهم ومهاراتهم الإدارية والتخصـصية لتحسين اتجاهاتهم نحو الوظيفة العامة من أجل تحسين الإنتاجية.

---

(1) كنعان، القانون الإداري، ص123.

(2) الزعبي، القانون الإداري، ص412.

(3) خطة المعهد الوطني للتدريب، منشورات المعهد الوطني للتدريب، 2007، ص12 وما بعدها.

4- تمكين الموظف من ملاحقة ما يستجد من معارف متصلة بعمله وعدم توقفه واقتصاره على المعلومات التي تلقاها أثناء دراسته قبل التوظيف، بالإضافة إلى تدريب وتوعية الموظف بآلية عمله الوظيفي، حتى لا يفاجأ الموظف بأنه غير مؤهل للوظيفة التي عهد بها بعد الترقية. [1].

ويتم تحديد الساعات التدريبية وفق المسار التدريبي المعتمد للموظفين، والذي يتضمن مجموعة من البرامج التدريبية التي يجب أن يلتحق بها الموظف أثناء تقدمه الوظيفي عبر الوظائف التي يترقى إليها، ويتزود خلالها بالحد الأدنى من المعارف والاتجاهات والمهارات اللازمة التي تؤهله للقيام بمهامه وواجباته الوظيفية، وهي عبارة عن مجموعة من البرامج أهمها، برامج الإدارة المتقدمة، برامج الإدارة الوسطى، برامج الإدارة التأهيلية، برامج الإدارة التأسيسية، برامج موظفي الفئة الثالثة، برامج توجيه الموظف الجديد[2].

وبطبيعة الحال تختلف هذه المعايير التي تؤسس كفاءة الموظف للترقية من عدمه، باختلاف الفئة والدرجة التي سيتم الترقية إليها، بالإضافة إلى نوع الترقية أكان وجوبي أم جوازي، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الترقية الوجوبية:

ميز نظام الخدمة المدنية في المادة (78) منه بين الساعات التدريبية الواجب اجتيازها من قبل الموظف العام لحصوله على الترقية، إذ يشترط في الموظف المراد ترفيعه وجوبياً من الدرجة الأولى إلى الدرجة الخاصة أن يكون قد شارك في برامج تدريبية لا تقل مدتها عن (100) ساعة تدريبية.

أما في حال ترقية الموظف العام من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها، والى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن

---

(1) الحلو، القانون الإداري، ص323.

(2) يعرف المسار التدريبي للموظف وفقا لنص م/2 من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، انه مجموعة البرامج التدريبية التي يتلقاها الموظف خلال مدة عمله في الخدمة المدنية المبينة على المسار والتقدم الوظيفي.

الفئة الواحدة أن يكون قد شارك في برامج تدريبية ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (20) ساعة تدريبية، وفقا للمسار التدريبي المعتمد للموظفين.

وهنا نشير إلى أن الترقية الوجوبية لا تشترط حصول الموظف العام على شهادة علمية معينة أو على تقديرات معينة في التقارير السنوية اللاحقة، وبالتالي فإنه طالما توافرت شروط الساعات التدريبية والمدة القانونية فإنه يتوجب ترقية الموظف استناداً لأحكام نص المادة (78) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ثانياً: الترقية الجوازية:

يشترط في الموظف المراد ترفيعه من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى أن يكون قد أكمل برامج تدريبية نوعية تتلاءم مع طبيعة المهام القيام بها والإشرافية ولا تقل عن 80 ساعة تدريبية، وذلك استناداً لنص المادة (80/أ/4) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وبالنسبة لشرط التدريب للموظف لترفيعه جوازياً من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها ضمن الفئة الواحدة فإنه يشترط أن يكون الموظف قد شارك في برامج تدريبية ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (40) ساعة تدريبية وفقا للمسار التدريبي المعتمد، استناداً لنص المادة (80/ب/3) من نظام الخدمة المدنية.

لكن في حالات تتطلبها طبيعة العمل لوظائف في بعض الدوائر يجوز لغايات الترفيع الاستثناء من شروط البرامج التدريبية بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على طلب الدائرة التي يعمل لديها الموظف بعد الاستئناس برأي ديوان الخدمة المدنية، وتنطبق هذه الحالة على وزارة التربية والتعليم لصعوبة عقد دورات تدريبية لكافة موظفيها.(1)

وفيما يتعلق بالتقديرات المعينة في التقارير السنوية للسنوات السابقة، فإنه يشترط في الترفيع الجوازي للموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى أو ترفيع الموظف جوازياً من الفئتين الأولى والثانية من

---

(1) المادة 83 من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته..

درجة إلى درجة أعلى منها ضمن الفئة الواحدة، أن يكون قد ورد عن الموظف عن السنتين الأخيرتين تقريران سنويان لا يقل تقديره في كل منهما عن درجة ممتاز[1].

والملاحظ من ذلك أنه وفي كلا الترفيعين يجب أن يكون قد ورد عن الموظف تقديران سنويان لا يقل التقدير في كل منهما عن درجة الممتاز، وبمفهوم المخالفة فإنه في حال حصول الموظف على تقدير اقل من ممتاز فإنه يجوز استثناءه من الترفيع الجوازي، وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية، حين قضت بأنه: "يستفاد من التقريرين السنويين المنظمين بحق المستدعي عن عامي (1998و1999) المبرزين ضمن الملف السري للمستدعي، بأن المستدعي قد حصل على تقدير (جيد جداً) عن عام 1998 وعلى تقدير (جيد جداً) عن عام 1999 وأن المستدعي لم يطعن بهذين التقديرين، وعليه فإن استثناءه من الترفيع الجوازي يكون متفقاً مع الأسس المعتمدة للترفيعات الجوازية المشار إليها ما دام متفقاً مع الأسس المعتمدة للترفيعات الجوازية المشار إليها ما دام أن المستدعي لم تقدر كفايته عن عامي 1998و1999 بدرجة ممتاز"[2].

كما قضت في مناسبة أخرى بأنه:" عند النظر في اختيار أكثر الموظفين استحقاقا للترفيع تراعى الاعتبارات المتعلقة بكفاءة الموظف للقيام بمهام وظيفته وإنتاجه فيها ومسؤولياته الوظيفية وتعتبر التقارير السنوية الخاصة بالموظف عن السنتين الأخيرتين في تقرير الكفاءة والمؤهل العلمي الذي يحمله وأقدميته في الدرجة الحالية والبرامج التدريبية التي شارك فيها ويعتمدها ديوان الخدمة المدنية" [3].

وبالمقارنة، نجد أن قانون العاملين المصريين، نص على ذات المسألة وذلك في المادة (37) منه، والتي أشارت إلى أن يكون الموظف حاصل على مرتبة ممتاز

---

(1) وقد ورد هذا الشرط مكرر في المادتين (80/أ/3) و(80/ب/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2001/236 (هيئة خماسية) تاريخ 2001/11/25، منشورات مركز عدالة..

(3) عدل عليا رقم 99/179، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 2000، ص1534.

في تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين[1].إلا أن قانون العاملين المصري أضاف أنه وفي حالة تساوي الموظفين في التقدير، يفضل من حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة مباشرة، علاوة على ذلك أجاز النظام المصري ترقية الحاصلين على مرتبة جيد جداً ولغاية الجيد، وذلك في حال كان عدد الحاصلين على مرتبة (ممتاز) أقل من العدد المخصص للترقية، وهذه المرتبة هي الحد الأدنى، وبالتالي تؤجل الترقية إلى سنة تالية في حال عدم وجود عدد من الموظفين حاصلين على هذه المراتب [2].

وعلى هذا النحو، نجد بأن نظام الخدمة المدنية الأردني قد تشدد في اشتراطه للتقدير المطلوب في التقرير الصادر عن الموظف، واقتصاره على ممتاز، وطبقاً لذلك فإنه في حال لم يصل عدد الموظفين الحاصلين على هذا التقرير إلى الحد المطلوب للترقية، فإنه يتم التأجيل تلقائياً، أما في النظام المطبق في مصر فإنه فـي هذه الحالة يتم ترقية الموظفين الحاصلين على تقدير جيد جداً.

ومن جانب آخر، فإنه يشترط لترقية الموظف من فئة إلى فئة حصوله على مؤهل علمي جديد أعلى من المؤهل الذي يحمله وهو على رأس عمله، ويتصل موضوع تخصصه بعمل الدائرة التي يعمل بها، وهو ما أشارت إليه محكمة العدل العليا بقولها: " اعتبرت المادة 56 من نظام الخدمة المدنية المؤهل العلمي الذي يجعله الموظف في المقام الذي يليه بالأهمية عنصر الكفاءة وعليه وحيث أن الموظفين الذين تم ترفيعهم للدرجة الخاصة هم ممن يحملون الشهادة الجامعية الثانية (الماجستير) أما المستدعي فيحمل الشهادة الجامعية الأولى (ليسانس) فبالتالي لا يكون في القرار المشكو منه والمتضمن عدم ترفيع آخرين لعام 1998 اخلالا بمبدأ المساواة هذا عدا عن ان المستدعي لم يقدم الأدلة التي يستفاد منها بأن الجهة المستدعى ضدها قد تعسفت باستعمال سلطتها"[3].

(1) الحلو، القانون الإداري، ص324.

(2) عبد الباسط، القانون الإداري، ص469.

(3) عدل عليا رقم 99/179، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 2000، ص1534.

وعليه، فإذا حصل موظف من الفئة الثانية على الشهادة الجامعية الأولى وهو على رأس عمله ويتصل موضوع تخصصه بعمل الدائرة مباشرة، فيجوز ترقيته (تعديل وضعه) إلى الفئة الأولى في الدرجة المقررة لذلك المؤهل، ولضمان الحقوق المالية للموظف فانه وفي كل الأحوال يجب أن لا يقل الراتب الأساسي المستحق للموظف عن الراتب الأساسي الذي كان يتقاضه عند ترقيته (تعديل وضعه)[1].

وعند ترقية (تعديل وضع) الموظف من الفئة الثالثة إلى الفئة الأولى فانه يشترط حصوله على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل وهو على رأس عمله وان يكون المؤهل العلمي الذي حصل عليه الموظف يتصل موضوع تخصصه بعمل الدائرة مباشرة[2].

وهذا الأمر أكدت عليه محكمة العدل العليا في أكثر من قرار لها، حيث قضت في حكم لها بانه:" من شروط الترفيع إلى الدرجة الخاصة من الفئة الثانية أن يحمل الموظف في وزارة التربية والتعليم درجة (الماجستير) كحدّ أدنى وفقاً للأسس المعتمدة للترفيعات في هذه الوزارة، وحيث أن مؤهل المستدعي العلمي هو (بكالوريوس + دبلوم تربية) فقط، فان سلطة وزير التربية بترفيع الموظف إلى الدرجة الخاصة هي سلطة مقيدة بأحكام الأسس المعتمدة للترفيعات، وعليه فإن قرار المستدعى ضده بإلغاء ترفيع المستدعي لعدم أحقيته بالترفيع، قد صدر متفقاً وأحكام نظام الخدمة المدنية، خالياً من العيوب التي نعاها عليه المستدعي). [3]

كما جاء في حكم آخر لها بأنه: " أجازت المادة (161) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998 ترفيع الموظف الذي يحصل على مؤهل علمي جديد أعلى من المؤهل الذي يحمله ويتصل موضوع تخصصه فيه بعمل الدائرة مباشرة، تعديل درجة الموظف أو إعطاؤه الزيادة السنوية التالية فإذا كانت الدرجة التي يشغلها الموظف اقل من الدرجة التي كان يمكن ان يعين بها لو أن تعيينه تم على أساس المؤهل الجديد وبهذه الحالة يتم تعديل وضعه إلى الدرجة الأعلى، أما إذا

---

(1) م/86/د من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

(2) م/87/أ/1 من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

(3) عدل عليا رقم 2004/149، صادر بتاريخ2004/6/21، منشورات مركز عدالة.

كانت الدرجة التي يشغلها أعلى من تلك التي يعين عليها حاملو المؤهل العلمي الذي حصل عليه وفي هذه الحالة يعطى الزيادات المنصوص عليها حسب النظام، وعليه وحيث ان درجة المستدعي قبل حصوله على المؤهل الجديد كانت السنة الثالثة من الدرجة السادسة فانه يستحق عند تعديل وضعه أو ترفيعه ان يرفع إلى راتب السنة الثالثة من الدرجة الخامسة وفقا لأحكام المادة (26/ب/3) من نظام الخدمة، وحيث أن القرار الطعين صدر بترفيع المستدعي إلى راتب السنة الثانية من الدرجة الخامسة فيكون قد صدر مخالفا للنظام مستوجب الإلغاء".[1]

ثالثاً: عدم وجود جزاءات تأديبية على الموظف وأن لا يكون محالا إلى القضاء أو المجلس التأديبي:

إن نظام الخدمة المدنية لم ينص على عقوبة تنزيل الدرجة كما ورد في النظام المصري لكن وبالرجوع إلى نص المادة (73/ج) من نظام الخدمة المدنية نجد أن المشرع قد نص على عدم جواز أن يزيد تقدير الموظف عن جيد إذا تم إيقاع العقوبات التأديبية بحقه. وعليه فمن غير المتصور أن يتم ترقية هذا الموظف جوازياً، باعتبار أن الترقية الجوازية تشترط أن يكون الموظف حاصل على تقدير ممتاز –كما ذكرنا سابقاً-. وعلى ذلك لا يجوز النظر في ترفيع موظف وقعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية ضمن الحدود المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الأردني. [2]

ومن جهة أخرى، يستفاد من نص المادة (149/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 أن الموظف يوقف عن عمله بقرار من الوزير إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة أو تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلفة بالشرف، وبهذا فإنه توقف ترقية الموظف من فئة إلى فئة (تعديل أوضاع) أو ترفيعه الوجوبي أو الجوازي لحين صدور القرار النهائي من المجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي

(1) عدل عليا رقم 2000/7، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 2000، ص1962.

(2) الزعبي، القانون الإداري، ص216.

ببراءة الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين من المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أسندت إليه حسب مقتضى الحال أو الحكم بعدم مسؤوليته عما اسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام[1] فيستحق ترقية عن الفترة التي أوقف خلالها حيث يتم توفير شاغر وظيفي للموظف الموقوف ليصار إلى ترقيته[2].

وقد جاءت المادة (82) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 بأحكام واضحة للكيفية التي يعامل مع الموظف الموقوف عن العمل بخصوص ترفيعه، فإذا أحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي او التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية، على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه، ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع، وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي[3].

ويجدر التنويه إلى أن الإحالة إلى التحقيق التي لا تستدعي الوقف عن العمل لا تعتبر من موانع الترقية[4]، كما انه ولغايات توفيق أوضاع الموظفين بموجب أحكام نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، فقد سمحت المادة (4) من تعليمات نقل وتوفيق أوضاع الموظفين الخاضعين لأحكام الخدمة المدنية من الفئتين الأولى والثانية الذي يتجاوز راتبه السنة الخامسة من الدرجات التي يكون الحد الأعلى لسنواتها إلى نفس الدرجة وبالراتب الافتراضي المناظر للسنة التي

---

(1) خليفة، عصمت عبد الكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1979 ص149.

(2) م/155/أ من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

(3) م/82 من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

(4) بطيخ، رمضان محمد، "الإدارة المحلية في الفيدرالية"، دراسة تحليلية مع التطبيق على الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين، أبو ظبي، 1998، ص 513.

يشغلها من هذه الدرجة، ويتم تعديل وضعه أو ترفيعه إلى الدرجة الأعلى مباشرة من درجته اعتبارا من 2007/12/31[1].

ويستفاد من هذا النص انه ولغايات توفيق أوضاع الموظفين مع أحكام نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، والذي أصبح ساري المفعول في 2007/4/1 انه يجوز نقل الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها ولمرة واحدة، ولكن أي ترفيع جديد بعد تاريخ 2007/4/1 فانه يكون اعتباراً من 2007/12/31.

2.2.1 شروط الترقية المتعلقة بالوظيفة ذاتها

هناك مجموعة من الشروط التي لا بد من توافرها في الوظيفة لإصدار قرار الترقية تتمثل في أن تكون الترقية إلى الدرجة التالية للدرجة التي يشغلها الموظف، أن تكون الترقية لوظيفة شاغرة، وان تكون الترقية لوظيفة من ذات الوظائف النوعية التي تندرج فيها وظيفتهن وسنجمل الحديث عن هذه الشروط بما يلي:

أولاً: أن تتم الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف وأن تكون الوظيفة شاغرة:

يرجع السبب في اشتراط هذا الشرط إلى تمكين الموظف من المرور على كافة درجات ووظائف الوحدة الإدارية، ومن ثم تمكينه من مختلف المهام والاختصاصات المنوطة بها، الأمر الذي يكسبه الخبرة بخصوص هذه المهام وتلك الاختصاصات، كما أن هذا الشرط قد يقف عقبه في سبيل المحسوبية والوساطة وذلك بمنع ترقية أصحاب الجاه إلى الدرجات العليا دون المرور بالدرجات الدنيا أو المتوسطة، وهذا بدوره يسبب الإحساس بالظلم وعدم الطمأنينة والشعور بعدم الاستقرار لباقي أفراد الوحدة الإدارية[2].

وقد أشار نظام الخدمة المدنية الأردني لهذا الشرط في المادة (77/أ) منـه، وذلك بالقول:" يتم ترفيع الموظف إلى وظيفة شاغرة في الملاك ويتم ترفيعـه مـن

---

(1) صدرت هذه التعليمات بموجب المادة 184 من نظام الخدمة المدنية، رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

(2) بطيخ، الإدارة المحلية في الفيدرالية، ص 510.

درجة إلى درجة أعلى منها والى الراتب الأعلى من راتبه مباشـرة فـي الدرجـة الأعلى ضمن الفئة الواحدة ".

ومن جهة أخرى، فإن قواعد التنظيم الإداري السليم تملي أن تكون الترقية لوظيفة شاغرة وخالية، وذلك تحاشياً إلى التضارب والازدواج في توزيع الاختصاص، علاوة على الإسراف غير المبرر له [1]. وبالتالي، ليس من المقبول منطقياً أن تتم الترقية إلى وظيفة يشغلها موظف آخر، لما في ذلك من خال بالتنظيم الإداري السليم للوظائف العامة، ولما يمكن أن المشكلة من ازدواج وتعارض وظيفي[2]. أي لا يمكن ترقية موظف إلى وظيفة مشغولة، إذ يصبح على رأس الوظيفة الواحدة موظفان، وهو أمر مخالف لأبسط القواعد القانونية [3].

وتملك الإدارة الحرية الكاملة في شغل أو عدم شغل الوظائف الخالية، وللإدارة الحرية في اختيار الوقت المناسب لشغل هذه الوظيفة وطريقة إشغالها ضمن الإجراءات والأصول القانونية التي تملك، فيمكن للإدارة شغل وظيفة معينة بالنقل من بين الموظفين أو التعيين من خارج الإدارة طالما لا يشوب عملها انحراف أو إساءة استعمال السلطة[4].

ثانياً: أن تكون ترقية الموظف لوظيفة من ذات مجموعة الوظائف النوعية التي تندرج فيها وظيفته:

يهدف هذا الشرط إلى الحفاظ على مبدأ التخصص بما له من ضرورة ومزايا لا يجوز إغفالها، وبالنتيجة الحرص على أن لا يرقى الموظف إلى وظيفة مغايرة لتخصصه الوظيفي يمكن أن لا يحسن القيام بأعبائها[5].

---

(1) الحلو، القانون الإداري، ص322.

(2) أيوب، علي مهرج، الوظيفة العامة في لبنان، المجلد الأول، بيروت، 1999، شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، ص 215.

(3) حبيش، الموظف العام حقوق وواجباته، ص92.

(4) شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، 1999، ص 115.

(5) الحلو، علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 316.

إن المجموعة النوعية هي الأساس في الترقية وتعتبر وحده واحده في هذا المجال بحيث يتنافس جميع العاملين المستوفين للشروط في المجموعة النوعية الواحدة عند الترقي إلى ذات المجموعة[1]، فلا يجوز ترقية موظف من مجموعة فنيه إلى أخرى إدارية للحصول على المزيد من المزايا، وهو الشرط الذي يراه الباحث غير مفعل قانونا وعملا من واقع عمله الوظيفي.

بقي أن نشير في سياق الحديث عن شروط الترقية إلى مجموعة من المبادئ التي تحكم ترقية الموظفين إلى جانب الشروط التي اشرنا إليها، وهذه المبادئ لا بد من اعتبارها والأخذ بها عند اتخاذ القرارات الخاصة بالترفيع، آخذين بعين الاعتبار ضرورة أن تكون هذه الاعتبارات موضوعية تكفل حيدتها ونزاهتها، وبالمجمل فان الترقية تخضع لمبدأين أساسيين وهما[2]: مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة.

لقد حرص المشرع الأردني على تحقيق هذين المبدأين في نظام الخدمة المدنية الذي جاء في المادة (81) منه ما يلي: "تراعى الاعتبارات المبينة أدناه بالإضافة إلى شروط الترفيع الأخرى الواردة في هذا النظام عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقا للترفيع الجوازي على أن تؤخذ هذه الاعتبارات حسب أولويتها بالتسلسل التالي:

1 – أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة الحالية.

2 – أقدمية الموظف في التعيين في الخدمة المدنية.

3 – اقدمية الموظف في التعيين في الخدمه المدنية.

4 – المؤهل العلمي للموظف.

5 – مجموع الساعات التدريبية التي شارك فيها الموظف وفقا للمسار التدريبي المعتمد.

---

(1) جعفر، محمد انس، الوظيفة العامة، دار النهضة، الطبعة الثانية، 2009 ص121.

(4) بكري، محمد حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2006، ص 513.

ولغايات تطبيق اعتبار المؤهل العلمي للموظف المستحق للترفيع الجوازي فانه يعتمد المؤهل العلمي للطبيب وفقا للشهادات المبينة أدناه وحسب أولويتها بالتسلسل التالي[1]:

1 – شهادة التخصص الفرعي من المجلس الطبي الأردني أو ما يعادلها بعد الحصول على شهادة التخصص من المجلس الطبي الأردني.

2 – شهادة التخصص من المجلس الطبي الأردني أو ما يعادلها.

3 – الشهادة الجامعية الثالثة.

4 – الشهادة الجامعية الثانية أو شهادة الاختصاص العالي في الطب البشري.

5 – الدبلوم بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولى.

6 – الشهادة الجامعية.

وهكذا فان الاعتبارات الواجب مراعاتها في استحقاق الموظفين للترفيع وفي ضوء الأولويات والاعتبارات الواردة في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، فانه ليس من الجائز قانونا الاستناد إلى أي اعتبار آخر لم يرد ذكره سابقا، لأن هذه الاعتبارات وردت على سبيل الحصر[2].

(1) المادة 81/ب من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

(2) قرار عدل عليا رقم 93/31، مجلة نقابة المحامين، 1994.

الفصل الثاني

نظام ترقية الموظفين العموميين

إن النظام المتبعة في ترقية الموظفين تنحصر بين الاقدمية والاختيار أو الجمع بين النظاميين معآ ولكل منها المعايير والأحكام التي تضبط عملية الترقية، والأنظمة المقارنة بالدراسة تختلف في موقفها من إتباع نظام معين للترقية.

1.2 نظام الأقدمية

الأقدمية مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح وبها يتم تحديد وضع الموظف العام وترتيبه بين زملائه حيث يرقى أقدم موظف إلى الوظيفة الشاغرة الأعلى[1] والترقية بالأقدمية هي التي تتم على أساس عامل المدة الزمنية التي قضاها الموظف في الخدمة أو داخل الوحدة الإدارية بحيث يكون للموظف الذي أمضى في وظيفته مدة اكبر أولوية الترقي[2] هذا مع الأخذ بعين الاعتبار الأنظمة واللوائح التي تحدد الأقدمية بحسب شروط معينة تعتمد على المؤهل العلمي وأسبقية التعيين.

وسنتناول بالبحث نظام الترقية بالأقدمية في كل من الأنظمة المقارنة بالتفصيل والتوضيح للضوابط التي تحكم هذا النظام.

1.1.2 الترقية بالأقدمية في فرنسا

نشير بداية إلى ان هنالك أربعة أنواع لنظام الترقية في فرنسا وهي الترقية في الدرجة والترقية في الفئة والترقية الاجتماعية وكذلك الترقية في المرتبة وهي موضوع دراستنا كونها تعتمد على الأقدمية كمعيار أساسي.

---

(1) الشيخ، عصمت، الطبية القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دار النهضة، الطبعة الثانية، ص34.

(2) خاطر، شريف يوسف، الوظيفة العامة، دار النهضة 2009.

وتعتبر الترقية بالأقدمية من أهم وأقدم معايير الترقية في فرنسا[1] ويطبق هذا المعيار حالياً كعامل أساسي للترقية بالمرتبة.

وفي هذا النوع من الترقية (المرتبة) لا يترتب عليها تغيير في الواجبات والمسؤوليات وإنما التغيير فقط في زيادة المرتب للموظف[2].

وهنالك دور ثانوي للكفاية في هذا النوع من الترقية الا ان المعيار الرئيسي في هذا الجانب يكون للأقدمية وتحدد اللوائح الخاصة للمصالح والدوائر الرسمية عدد المراتب في كل درجة والحد الأدنى للأقدمية المتطلبة في كل مرتبة وهي تتراوح بين سنتين وأربع سنوات.

وعلى الرغم مما سبق فإن الموظف الذي يحصل على أقصى درجات الكفاية في التقرير السنوي يمكن للمصلحة اختزال هذه الفترة بالنسبة له وتتراوح بين الشهر والسنة[3].

وعلى ذلك فان الترقية بالمرتبة تتم على أساس معيار الأقدمية بشكل رئيسي بالإضافة إلى الكفاءة كعامل ثانوي بجانب الأقدمية[4].

ونخلص إلى ان الترقية بالمرتبة تخرج من نطاق ترقيات الموظفين بالمعنى الدقيق[5] كونها لا يترتب عليها أي تغيير في الواجبات أو المسؤوليات وانما زيادة المرتب فقط.

هذا وسنبحث الأنواع الثلاثة من الترقيات في فرنسا في مبحثنا القادم الترقية بالاختيار كونها تتم جميعها بالاختيار.

---

(1) بركات، عمرو فؤاد، الترقية وأثر الحكم بإلغائها. 1978.ص10.

(2) المادة 27 القانون 244/59، نظام العاملين في فرنسا، مكتبة عبد الحميد شومان.

(3) جعفر، محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفه العامه،دار النهضة،1996،ص135.

(4) الحسيني صابر؛ الجندي، محمود، اختيار القيادة الإدارية،رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 1997 ص203.

(5) بطيخ، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية، مكتبة سيد عبدالله وهبه، 1985، ص 4.

2.1.2 الترقية بالأقدمية في مصر

المشرع المصري كغيره من الأنظمة المقارنة يأخذ بمعيار الأقدمية وهي حسب القانون رقم 47 لسنة 1978 والمعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983 تكون ترقية العامل إلى الوظيفة المرقى اليها من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي ينتمي اليها.

وقد عول المشرع المصري[1] على الأقدمية في ما يعرف بالترقية الجوازية حيث اشترط البدء بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية وكذلك النص صراحة على كيفية حساب أقدمية العاملين في الوظيفة العامة[2]. ومن حيث النسبة في معيار الأقدمية نجد انها في أدنى درجات السلم الإداري تكون كبيرة ثم تقل كلما تصاعدنا تدرجيا حتى الدرجة الثانية[3].

وخلاصة ذلك ان نظام الترقية في مصر يكون بالأقدمية بالنسبة للكثير من الموظفين العموميين وذلك باستقراء النسب الواردة في قانون العاملين المدنيين وهي 100% حتى الدرجة الخامسة، 90% من الخامسة لغاية الدرجة الرابعة، و80% من الدرجة الرابعة حتى الثالثة، و75% من الدرجة الثالثة لغاية الثانية، و50% من الدرجة الثانية إلى الدرجة الأولى.

3.1.2 الترقية بالأقدمية في الأردن (الترفيع الوجوبي)

أشار المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني إلى نظام الترقية بالأقدمية وهو ما يسمى بالترقية الوجوبية، يترتب على هذه الترقية التغيير في الراتب فقط ولا يترتب عليها تغيير في الواجبات والمسؤوليات وهي هنا مشابهة لنظام الترقية في المرتبة في النظام المصري والفرنسي والقائم كل منهما على أساس الأقدمية أيضا.

---

(1) م 37 من قانون العاملين المدنيين بالدوله.

(2) راجع بذلك بركات، الترقية واثر الحكم بالغائها، 1987

(3) الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام، ص 36.

ويرفع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها والى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحـدة وفقا للأحكام والشروط التالية[1]:

أ. ان يكون قد أمضى مدة لا تقل من ثمانية أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته[2].

ب. ان يكون قد شارك في برامج تدريبية ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن 20 ساعة تدريبية ويشترط (100) ساعة تدريبية للترفيع من الدرجة الأولى إلى الدرجة الخاصة.

هذا بالنسبة لنظام الترقية حسب معيار الأقدمية والذي يمثل الشريحة الواسعة من الموظفين بالقطاع العام والذي انتهجه المشرع الأردني في ترفيع الموظفين على خلاف المشرع الفرنسي الذي يجعل من الترقية بالاختيار تمثل الشريحة الأوسع من الموظفين كما سنرى لاحقاً الترقية بالاختيار.

اما فيما يتعلق بالأقدمية كاعتبارات يأخذ بها المشرع إلى جانب تطبيق نظـام الترقية الجوازية نجد ذلك متلازم مع العديد من شروط الترفيع الأخرى.

فقد راعى ان تكون أقدمية الموظفين تباعاً في الدرجة الحالية والأقدمية فـي الدرجة السابقة والأقدمية في التعين في الخدمة المدنية عند اختيار أكثر المـوظفين استحقاقا للترفيع الجوازي إلى جانب الشروط الأخرى لهذه الغاية وذلك كاعتبـارات للمفاضلة بين المرشحين للترفيع الجوازي[3].

وفي حال تعديل أوضاع موظفي الفئة الثالثة بعد الحـصول علـى الـشهادة الجامعية الأولى يجب الأخذ بالاعتبارات التاليه[4] عنـد اختيـار أكثـر المـوظفين استحقاقا لتعديل أوضاعهم بالإضافة إلى الشروط الأخرى المقررة بـالفقرة (أ) مـن

---

(1) م 78، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته.

(2) أما في النظام المصري فهي سنة واحدة كما سبق الاشاره اليها.

(3) م 80/هـ نظام الخدمة المدنية رقم (31) لسنة 2009، الصادر بالجريدة الرسمية رقم (4953) بتاريخ 2009/3/16.

(4) م 80/ب، نظام الخدمة المدنية الأردني.

المادة 87 من نظام الخدمة المدنية وهي شرط المؤهل العلمي الجديد المتعلق بعمل الدائرة مباشرة وشرط المدة الزمنية في الفئة الثالثة لا تقل عن أربع سنوات قبل الحصول على المؤهل العلمي الجدير (بكالوريس).

وهذه الاعتبارات تأكيد على نهج المشرع الأردني في معيار الأقدمية وهي ما يلي:

1. أقدمية الحصول على المؤهل العلمي.
2. أقدمية التعيين في وظائف الفئة الثالثة.
3. التقارير السنوية الخاصة عن السنتين الأخيرتين.

وبكل الأحوال يشترط على الموظف المرشح لتوفيق وضعه حسب الشروط والاعتبارات السابقة اجتياز الامتحانات أو المقابلات.

4.1.2 مزايا وعيوب نظام الترقية بالأقدمية

أولا: مزايا الأقدمية.

1. تتميز الأقدمية بالبساطة والسهولة في التطبيق[(1)].
2. تحقيق العدالة والموضوعية بين الموظفين لان هذا المعيار يطبق على الجميع بشكل عام ومن ثم يضمن مستقبل وظيفتهم[(2)].
3. تتميز الترقية بالأقدمية بأنها الحد الفاصل مع أولئك الذين دأبوا على الواسطة والمحسوبية وكذلك الحد من التعسف في استعمال السلطة الإدارية[(3)].
4. الأقدمية تشيع فيما بين الموظفين روح الاطمئنان لأنه لن يظفر بالترقية إلا أقدم المتنافسين من غير إرباك أو تمييز[(4)] في العمل.

---

(1) طماري، سليمان. الأسس العامة لنظام الترقية والترفيع، بحث منشور بمجلة العلوم الاداريه،1965 العدد السابع.

(2) جعفر، الوظيفة العامة،دار النهضه،2009، ص 96.

(3) الشيخ،الطبيعه القانونية لترقية الموظف العام، ص35.

(4) طماوي، الأسس العامة لنظام الترقية والترفيع.

5. ان اعتبار الأقدمية مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح يتحدد به وضع الموظف وترتيبه بين زملائه الأثر الأكبر على حسن سير العمل الوظيفي[1].
6. الأقدمية تعمل على رفد الإدارة بالخبرات وزيادتها مع المدة الزمنية.

ثانيا: عيوب الأقدمية

1. ان هذا الأسلوب آلي يغلق الباب أمام الكفاءات الممتازة والتي من شأنها رفـد الإدارة بالفاعلية والكفاءة والخبرات العلمية.
2. إضعاف الحماس والتفاني وتؤخر استفادة الإدارة من الكفاءات الممتـازة فـي الوظائف العليا[2].
3. لا تحقق العدالة بين العاملين ذلك لان المساواة تفتـرض ان تكـون الترقيـة للموظف الكفؤ والأكثر صلاحية وبمثابة مكافئتة على العمل والاجتهاد به[3].
4. حرمان الإدارة من عنصر الشباب والذي يعتبر عاملا لا يعـوض فـي دفـع مسيرة العمل الإداري نحو الأفضل وذلك بسبب طول مسيره الترقي.
5. الأقدمية تتجاهل الظروف الشخصية بين الأفراد وبالتالي عدم الرضا الوظيفي خاصة من صغار الموظفين الأمر الذي ينعكس على الإنتاج.
6. التقليل من تأثير وفاعلية الرؤساء في العمل مع مرؤوسيهم حيث لا رأي لهـم في قرار الترقية وهي أهم حافز للموظف لو كان بيد الرئيس[4].
7. خفض المستوى الاقتصادي للدولة نظرا لتراجع الإنتاج بسبب إحباط أصحاب الخبرات والكفاءات.

---

(1) العبودي، محسن، الوظيفة العامة، 2004، ص117.

(2) طماري، الوجيز في القانون الداري، دار الفكر،1967، ص452، وكذلك، العبودي ص117.

(3) الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام، ص35.

(4) جعفر، الوظيفة العامة، ص 99.

2.2 نظام الترقية بالاختيار (الكفاءة)

تعني الترقية بالاختيار ان يتم اختيار الموظف الأكفأ في تولية الوظيفة الشاغرة ذات المستوى الأعلى من المسئولية والسلطة في التنظيم الإداري أي على أساس الصلاحية والجدارة[1].

الترقية بالاختيار تأخذ به معظم التشريعات المقارنة والدول حيث الكفاءة والامتياز هي أساس هذه الترقية وليس الأقدمية فإذا خلت وظيفة قيادية وتنافس عليها موظف قديم وموظف أحدث ذو كفاءة عالية فضل الأخير رغم حداثته[2].

وهي أمر متروك لتقدير جهة الإدارة[3] والضابط الرئيسي فيها هو عدم تخطي الأقدم إلى الأحدث الا اذا كان الأحدث متمتعاً بالكفاءة ومتميزاً عن الأقدم منه[4].

1.2.2 الترقية بالاختيار في فرنسا

سبق وان بينا ان نظام الترقية في فرنسا يقسم إلى أربعة أنواع وبينا أحدى هذه الأنواع وهو الترقية بالمرتبة تحت معيار الأقدمية وفي هذا الجانب سنبين هذه الأنواع الثلاثة الذي أخذ بها المشرع الفرنسي تحت معيار الاختيار.

أولاً: أنواع الترقية الفرنسية

الهيكل الوظيفي للعاملين الذين بفرنسا وحسب نص المادة 17 من القانون رقم 344/59 يقسم الموظفين إلى أربعة كوادر هذه الكوادر تتكون من درجات كما يتم وضع الموظفين في فئات مختلفة حسب مستوى تشغيلهم وبذلك نجد ان النظام الوظيفي في فرنسا يجمع بين أربع كوادر هي A – B – C – D وتم تحديد شروط وطبيعة عمل كل كادر ومهامه ومن ثم بين لنا قانون الخدمة المدنية الفرنسي على

---

(1) الشيخ، الطبيعه القانونيه لترقية الموظف العام، ص 57.

(2) خاطر، الوظيفه العامه، ص150.

(3) الجندي، اختيار القياده الاداريه، ص 295.

(4) جعفر، نظام الترقية في الوظيفة العامة، ص 223.

أربعة أنواع من الترقيات وهي كما تناولناها تباعا الترقيه بالمرتبه، الترقية بالدرجة، والترقية في الفئه، الترقيه الاجتماعيه.

الترقية بالدرجة

يترتب على الترقية في الدرجة بالنسبة للموظف في فرنسا التغيير في الوظيفة والمرتب معا[1] وهذا النوع من الترقية بالمعنى الحقيقي اذ يترتب عليه تغيير في الوظيفة وتتم بالاختيار وفقا للكفاءة في العمل وكذلك الزيادة في المرتب[2] ولهذه الترقية العديد من الخصائص يضمن الكثير من الحقوق للموظفين لأنها لا تمنح الا وفق نظام خاص (ترسيم) يترتب على أجرائه ان يصبح للموظف حقوق شرعية لا تستطيع الإدارة ان تبدل أو تعدل او تحرم الموظف منها الا وفق نظام أخر وتتمثل هذه المزايا في الحق شغل الوظيفة في حدود الدرجات الخالية وحسب جدارة الموظف وكفاءته وكذلك حق الموظف بالاحتفاظ بالدرجة من مصلحة إلى أخرى وكذلك حق الموظف بسلك وظيفي يضمن المرتب على تصاعد مع فترة الخدمة[3].

الترقية في الفئة

وهذا النوع من الترقيات يوجد في المصالح الحكومية التي لا يوجد بها سوى درجة واحدة فهي تقسم الدرجة إلى فئات.

وهذا النوع من الترقية لم ينص عليه قانون الخدمة المدنية الفرنسي الا اذ هنالك كثيراً من الوزارات تطبقه، وهذه الترقية تجمع بين الأسس التي تقوم عليها الترقية في الدرجة من حيث الأقدمية والاختيار بالنسبة للترقية كما المرتبة[4].

---

(1) بركات، عمرو فؤاد، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، 1986 – 1987، جامعة طنطا.

(2) بطيخ، نظام الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية.

(3) بطيخ، الطبيعه القانونيه لترقية الموظف العام.

(4) جعفر، نظام الترقيه في الوظيفه العامه

الترقية الاجتماعية

نصت على هذا النوع من الترقية م 19 من القانون 242/59 وتتم الترقية في هذه الحالة من كادر أدنى إلى كادر آخر أعلى منه[1] وسميت بالاجتماعيـة وذلـك لأنها ترفع مركز الموظف اجتماعيا نظرا لأنها تعتمد على الخبرة والكفاءة التي تتيح له التقدم الوظيفي بغض النظر عن المؤهل العلمي الذي يحمله الموظف سواء كـان دبلوم أو أدنى من ذلك ومثاله الانتقال من كادر 2 إلى كادر B أو A الذي يتطلـب التعيين فيه أصلاً الحصول على مؤهل علمي جامعي (بكالوريس).

وتتم الترقية الاجتماعية في النظام الوظيفي الفرنسي بوسيلتين الأولـى عـن طريق المسابقة الداخلية والثانية تتم وفق ثلاثة خيارات الخيـار الأول يكـون عـن طريق القائمة والخيار الثاني بتنسيب جهة الإدارة بذوي الخبرة والكفاءة. وأخيراً عن طريق الاختيار المطلق لجهة الإدارة وهذا الأسلوب هو القاعدة الشائعة بالنسبة لعدد كبير من الفئات الوظيفية[2].

ثانياً: إعداد قوائم الترقيات في فرنسا

لقد نص القانون الصادر في 7 يوليو 1965 وتعديلاته على ثلاثـة وسـائل لإجراء الترقية في الدرجة[3].

1- الاختيار من قائمة الترقيات بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المشتركة.
2- امتحان مهني يتصل بالأمور الوظيفية.
3- الاختيارمن قائمة الترقيات بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المشتركة من بعـد اختبار وظيفي (امتحان)، وسنتناول دراستها تباعا.

---

(1) نظام العاملين في فرنسا رقم1959/244 وتعديلاته، ترجمة كمال نورالله، مكتبة عبد الحميد شومان،1971.

(2) بركات. الترقية وأثر الحكم بإلغائها.

(3) مشار اليه لدى بركات. الترقية وأثر الحكم بإلغائها.

أولاً: إعداد قائمة الترقيات بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المشتركة:

يتم إجراء هذه القائمة بداية بواسطة الرؤساء الإداريين ومن ثم تعرض بعد ذلك على اللجنة الإدارية المشتركة[1]، وتعمل هذه اللجنة على عقد امتحانا لقياس كفاءة الموظفين على أساس التقارير المقدمة من هؤلاء الموظفين من رؤسائهم[2].

وذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى ان إعداد القائمة يعتمد على المقارنة بين الموظفين المستحقين جميعا.

وتتسم هذه القوائم بعدد من الخصائص نوردها كما يلي:

1- عدم شرعية القائمة كاملة متى استبعدت الإدارة الموظفين من الترشيح رغم كفاية التقارير عن السنوات الثلاثة الأخيرة.

2- تعتمد اقتراحات اللجنة الإدارية المشتركة لمستحقي الترقية من الوزير المختص وهو الذي يقوم بإعتماد القائمة النهائية.

3- قائمة الترقيات توضع سنويا.

4- قائمة الترقيات ملزمة لجهة الإدارة اذا ما اتخذتها بداية للترقية بعدم أتباع أسلوب آخر للترقية.

5- تعتبر قائمة الترقيات وما يتضمنها من ترقيات والقائمة الجديدة التالية لها من قبل الأعمال غير قابلة للتجزئة.

ثانياً: إجراء امتحان مهني يتصل بالأمور الوظيفية:

هنا الترقية ليست بالاختيار وإنما تتم على أساس الامتحان فقط والذي بموجبه يعد كشف بالدرجات ويستبدل بقائمة الترقيات الأخرى.

ولا يوجد للسلطة المختصة أي قدرة على إجراء الترقية الا وفق نتيجة الامتحان وهذه تعتبر ميزة خاصة لهذه الوسيلة من الترقية.

---

(1) لمعرفة كيفية التشكيل راجع، بطيخ، الطبيعه القانونيه لترقية الموظف العام. جعفر، نظم الترقيه في الوظيفه العامه

(2) للمزيد حول الامتحانات راجع بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، وكذلك بطيخ، الطبيعه القانونيه لترقية الموظف العام. جعفر، نظم الترقيه في الوظيفه العامه.

ثالثاً: اعداد قائمة الترقيات بعد الاختبار

الانتقاء المسبق هو السمة الأساسية للمرشحين على جداول الترقية ومن ثم يتم إجراء امتحان على صورة مسابقة امتحان مهني.

أي انه في هذا الأسلوب من الترقية يتم الدمج بين الوسيلتين السابق ذكرهما وهي إعداد جدول الترقيات والامتحان معا.

المرحلة الأولى: إجراء اختبار انتقاء

يجب لجميع المرشحين للترقية التقدم لهذا الامتحان دون أي معارضة أو تجاوز من اللجنة الإدارية أو السلطة المختصة بالترقية تحقيقا للعدالة والمساواة وبذلك يتم على أساس هذا الامتحان فرز المرشحين من حيث كفاءتهم المهنية والوظيفية حتى يتسنى للإدارة واللجنة الإدارية إجراء المرحلة الثانية.

المرحلة الثانية: الاختيار

وهي الطريقة التقليدية للترقية بإعداد جداول الترقيات من بين المرشحين الذين تم فحص كفاءتهم ومعرفتهم المهنية والوظيفية وبالتالي الاختيار على مدى قدراتهم على شغل الوظائف الأعلى مهنيا(1). وتتم عملية شغل الوظائف الخالية في مجموعة الوظائف الإدارية عن طريق المسابقات العامة أما الوظائف القيادية ذات الأهمية الخاصة فانه يتم إشغالها عن طريق المدرسة الوطنية(2)، وأسلوب المسابقات هو الطريق الطبيعي للصعود إلى سلم الترقي(3) بالانواع الثلاثة وهي الدرجة، الفئة، الترقية الاجتماعية.

2.2.2 الترقية بالاختيار في مصر

تعتمد هذه الطريقه بشكل اساسي على تقارير الكفايه للموظفين وفي حدود النسب القانونيه.

---

(1) راجع كل من بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، وكذلك بطيخ، الطبيعه القانونيه لترقية الموظف العام. جعفر، نظام الترقيه في الوظيفه العامه.

(2) وهو ما اخذ به المشرع المصري حديثا عن طريق أكاديمية السادات.

(3) الجندي، اختيار القياده الاداريه ص 204.

وقد وردت الأحكام الخاصة بتقارير الكفاية بالنسبة للعاملين المدنين بالدولة في المواد من 28 إلى 35 من القانون الخاص بهم، والمواد من (27 – 35) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون ووردت الأحكام بالنسبة للعاملين بالقطاع العام في الفرد من 24 إلى 31 من القانون الحالي للعاملين بالقطاع العام[1].

تكون الترقيه في الدرجتين الممتازة والعالية بالاختبار وذلك على أساس بيانات تقيم الأداء معا ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز وبالنسبة إلى الوظائف الأخرى (ما عدا العليا والممتازة) فهي بالاختيار.

أولا: ترقية الموظفين لغاية الدرجة الأولى

وذلك في حدود النسب الواردة في الجدول[2] ويشترط حصول الموظف على تقريبن ستويين بمرتبة ممتاز في السنتين الأخيرتين والأفضل ثلاثة تقارير[3]. [4]

وقد فوض المشرع في م 28 من القانون للسلطة المختصة في ان تضع نطاقا يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف وذلك مرة كل سنة[5].

اما اذا كان عدد الموظفين من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار الحاصلين على تقرير من ممتاز أقل من النسبة المحدد (العدد) تكون الترقية بالجزء المتبقي لمن حصلوا على تقرير لغاية الجيد.

كما ان المشرع أجاز إضافة ضوابط أخرى للاختيار وهي كما يرى بعض الفقهاء[6] يجب ان تقوم هذه الضوابط على المبادئ حرصا على تحقيق مبدأ

---

(1) رسلان، أنور احمد، نظام العاملين المدنيين بالدوله والقطاع العام، ص 219.

(2) م 37 قانون العاملين بالدولة وتعديلاته. مصر.

(3) جعفر، نظم الترقيه في الوظيفه العامه، ص223.

(4) المشرع الأردني اشترط حصول الموظف على تقريرين ممتازين في الفترة الأخيرة من الدرجة من اجل الترفيع الجوازي على وفاق المصري.

(5) زيدان، علي واحمد، محمد السيد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 2002، ص 216.

(6) جعفر، نظم الترقيه في الوظيفه العامه، ص 224.

المشروعية وتحقيقا للعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بين الموظفين وهي العمومية والتجريد وان لا تخالف نص قانوني ويعلم بها جميع العاملين بالوحدة بمعنى ان لا يكون هنالك ضابط مضاف يخل بشروط الصلاحية للترقية بالاختيار أو شروط المفاضلة.

ويجب على الموظفين الانخراط في برامج تدريبية تضعها جهة الإدارة كشرط للترقية[(1)] وبما ان الترقية بالاختيار هي ليست حق للموظفين وأنما هي من صلاحيات الجهة الإدارية المطلقة فانه لا بد من ان تخضع هذه الأعمال إلى الرقابة القضائية وبذلك لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث إلى اذا كان ذلك للصالح العام.

وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا (وهو ما سنبحث في الفصل الثالث منعا للتكرار).

ويقتضي تقييد سلطة الإدارة وضع مقاييس تتم على أساسه الاختيار ويوجد بهذا الصدد طرق لقياس الكفاءة الإنتاجية للموظف وهي: الامتحانات والوضع تحت التجربة والتقارير السنوية وسنبحث في التقارير السنوية[(2)] باعتباره المعيار الذي أخذ به المشرع المصري لقياس كفاءة وجدارة الموظف وصلاحيته للترقية.

تقارير الكفاية:

تعتمد تقارير الكفاية (السنوية) كأساس لمعيار كفاءة الموظف وجدارته وذلك بالنسبة لجميع الموظفين من أدنى الدرجات ولغاية الدرجة الأولى، وذلك على أسس موضوعية[(3)] اما بالنسبة للوظائف العليا فأساس الكفاءة مناط بما يبديه الرؤساء بشأنهم من بيانات معتمدة من السلطة المختصة وما ورد في ملفات الخدمة.

---

(1) بركات. الترقية وأثر الحكم بإلغائها، ص 32.

(2) جعفر، الوظيفة العامة، ص 102 وما بعدها.

(3)السناري، محمد نظم وأحكام الوظيفه العامه والسلطه الاداريه، جامعة حلوان، بدون ناشر ص 117.

وتشير بداية ان تقارير الكفاية لها أهمية في موضـوعات الخدمـة المدنيـة الأخرى مثل العلاوات و التنقلات إلى جانب موضوع الترقية[1].

أهمية تقارير الكفاية

1- تساعد على مواصلة الرئيس بالمرؤوسين حتى يستطيع تقييم الموظفين ممـا يجعل الإنتاج أكثر فاعلية.

2- ان يتمكن العامل (الموظف) من معرفة تقييمه الوظيفي حتى يستطيع متابعة نشاطه أو زيادته حسب ما اذا كان التقييم ايجابيا أو سلبيا من خـلال نقـاط القوة أو الضعف.

3- الإحاطة بتفاصيل المصلحة الإدارية وكيفية أداء العاملين لعملهـم وتـوفير قاعدة بيانات عنهم.

وجدير بالذكر ان تقارير الكفاية ترقى إلى مرتبة القرار الإداري[2]، ويترتب على تقارير الكفاية بحق الموظفين[3] الحاصلين على تقرير ضعيف حرمانـه مـن الترقية للسنة التالية من سنة تقديم التقرير وحرمانه من نصف العلاوة الدورية، واذا ما ورد عن الموظف تقريرين سنويين بمرتبة ضعيف يعرض أمره على لجنة شؤون الموظفين التي تقرر اما نقله أو فصله من الخدمة، واذا ما وصل لان إلـى ثـلاث تقارير سنوية متتالية بمرتبة ضعيف هنا يعتبر التقرير بمثابة قرار إداري ضـمني بفصل الموظف من تاريخ اعتبار التقرير نهائي وعلى الرغم من كـل الاعتبـارات السابقة فقد حفظ المشرع المصري للموظف حقه في المعاش أو المكافأة فـي حالـة فصله لعدم الكفاية[4].

ثانيا: الترقية للوظائف العليا:

أصدر المشرع المصري القانون رقم 5 لـسنة 1991 الخـاص بالوظـائف المدنية والقيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام واللائحة التنفيذيـة بـشأن

(1) جعفر عن طماوي، مبادئ القانون الأردني، ص 182. كذلك عبد الله، تقرير كفاية العاملين.

(2) (وهو ما سنبحثه في الفصل الثالث من الدراسة).

(3) رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدوله والقطاع العام، ص219

(4) للمزيد حول تقارير الكفاية راجع عبد الله، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية.

القانون المشار إليه وذلك لأهمية الوظائف العليا من الناحية الإدارية وتحقيقا لمبـدأ العدالة والمساواة في اختيار أكفأ العناصر القيادية.

والمقصود بالوظائف العليا المدير العام (الدرجة العالية)، ووكيـل وزارة أي الأمين العام (الدرجة الممتازة)،وكذلك وكيل أول وزارة (الدرجة الأعلى) [1].

ولا يدخل في نطاق سريان أحكام هذا القانون كـل مـن وظـائف الـسلطة القضائية على اختلاف مستوياتها والوظائف العسكرية بالقوات المسلحة، ووظـائف هيئة الشرطة[2] وكذلك المحافظين ونوابهم وأعضاء هيئـة التـدريس بالجامعـات والأكاديميات ومراكز البحث العلمي وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي.

وكذلك الجهاز المركزي للمحاسبات والمدعي العام الاشـتراكي والعـاملين بالأمانة العامة لكل من مجلس الشعب والشورى[3].

ويستثنى أيضا من هذا القانون الجهات والوظـائف الأخـرى ذات الطبيعـة الخاصة وتحدد بقرار من رئيس الجمهورية بتسبيب موافقة مجلس الوزراء.

القواعد الإجرائية:

1- يجب ان تعلن كل جهة إدارية عن شغل الوظائف القياديـة الخاليـة بهـا أو المتوقعة سواء للعاملين بها أو من الخارج في صحيفتين يومية واسعة الانتشار وداخل الوحدة الإدارية في لوحة لإعلانات متضمن أسم الوظيفـة والوصـف والشروط.
2- تشكيل لجنة دائمة للوظائف القيادية تختص بالنظر فـي طلبـات الترشـيح تتشكل بقرار من الوزير المختص أو المحافظ بحسب الأحوال وبرئاسته.
3- تنظر اللجنة بطلبات المرشحين ولها ان تجـري المقـابلات والاختبـارات اللازمة للتأكد من صحة البيانات المذكورة بطلب الترشيح ويتم ترتيبهم وفقا لمجموع الدرجات التي يحصل عليها المتقدم وعناصـر التقيـيم هـي فـي

(1) جعفر، الوظيفة العامة، ص 131.

(2) العبودي، الوظيفة العامة، ص 39.

(3) يلاحظ ان هذا الاستثناء جاء على الوظائف ذات الطابع السياسي.

الإنجازات خمسين درجة وكذلك المقترحات المتعلقة بتطوير أنظمة العمـل والرؤية المستقبلية التي يمكن ان يطبقها وغيرها.... خمسين درجة.

4- التعين يكون بحسب الأسبقية وعدد الدرجات وذلك بكشف ينضم لمدة سـنة واحدة فقط.

أما بالنسبة لمدة شغل الوظائف القيادية فهي ولأول مرة محدده بثلاثة سنوات قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى وذلك قبل انتهاء المدة بستين يوماً ومن لم يجدد لـه المدة ينقل إلى وظيفة مساوية ولكن غير قيادية.

وهنا يجوز للموظفين بعد انتهاء مدة شغله الوظيفة القيادة وخلال ثلاثين يوما ان يتقدم لإنهاء خدمته بناءاً على طلبه ويحصل على خمس سـنوات إضـافية فـي الضمان ويعامل بالنسبة للمعاش معاملة من هو بالغ السن القانوني للإحالـة علـى المعاش(1).

3.2.2 الترقية بالاختيار في الأردن (الترفيع الجوازي)

نظام الخدمة المدنية الأردنـي (رقـم 31 لـسنة 2007 وتعديلاتـه 2008 و2009) أشار في المادة 79 إلى الترفيع الجوازي بنسبة 5% لكل من الفئة الأولـى والفئة الثانية داخل الدائرة الواحدة وتراعي الاعتبارات التالية في تحديد هذه النسبة.

1- ان تشمل كل من موظفي الفئة الأولى والفئة الثانية.
2- التقسيمات الرئيسة للتخصصات الوظيفية.
3- التوزيع الإداري والجغرافي للدائرة(2).

ويرى الباحث ان هذه المعايير تؤكد حرص المشرع الأردني على تـضمين أقصى درجات العدالة والمساواة بين الموظفين بحيث تكون عامة ومجردة ويـستفيد

---

(1) راجع بذلك كل من العبودي، محسن، الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية في ضل القانون رقم 5 لسنة 1991، دار النهضة سنة 1995. وكذلك جعفر، الوظيفة العامة. سليمان، علي عبد العظيم صالح، طرق إعداد القادة الإداريين، دار النهضة،2007، رسالة دكتوراة.

(2) م 79 الفقرة ب معدله في القانون رقم (1) لسنة 2008.

منها جميع الموظفين حتى أولئك اللذين يعملون في الوحدات الإدارية البعيدة عن المراكز الإدارية الرئيسية وكذلك تأكيد المشرع الأردني على مبدأ الجدارة والتخصص الوظيفي.

شروط الترفيع الجوازي للفئتين الأولى والثانية حتى الدرجة الأولى:

أجاز المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني ترفيع الموظف من درجة إلى الدرجة الأعلى منها مباشرة والراتب الأعلى ضمن الفئة الواحدة وذلك ضمن الشروط التالية:

1. اذا أكمل في الدرجة مدة فعلية لا تقل عن سنتين ويتقاضى راتب السنة الثالثة منها على الأقل.
2. اذا ورد عنه عن السنتين الأخيرتين تقريران سنويان لا يقل عن درجة ممتاز[1].
3. ان يكون قد شارك في برامج تدريبية ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن 40 ساعة تدريبية وفق المسار التدريبي المعتمد[2].

وذلك ضمن شرط أساسي وهو ان يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر وهو على رأس عمله في دائرته سنة الترفيع[3] بمعنى ان الموظفين المجاز أو الموظف المنقول من دائرة أخرى لا ينظر في ترفيعه جوازياً الا بعد قضاء مدة ثماني أشهر في الدائرة الجديدة المنقول اليها.

شروط الترفيع الجوازي لموظفي الفئة الأولى من الدرجة الأولى إلى الدرجة الخاصة:

1. الشرط المتعلق بالخبرة وهو ان يكون شاغلا لإحدى الوظائف القيادية في المستوى الأول لمدة لا تقل عن سنة.
2. شرط الخدمة الفعلية وهي خمس سنوات في الدرجة.

---

(1) فاذا لم تتحقق النسبه بهذا الشرط فيتم ارجاء النسبه المتبقيه للسسنه القادمه، على خلاف النظام المصري الذي اخذ بالتقير الاقل حتى الجيد.

(2) م 80 الفقرة ب، نظام الخدمة المدنية الاردنيرقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

(3) م 80 فقرة ج، نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، على خلاف المصري الذي جعلها سنة كاملة.

3. الشرط المتعلق بتقارير الكفاءة في السنتين الأخيرتين بتقدير ممتاز.
4. ان يكون قد أكمل البرامج تدريبية نوعية تتلاءم مـع طبيعـة المهـام القياديـة والإشرافية لا تقل عن 80 ساعة تدريبية.

بالإضافة إلى الشرط الرئيسي وهو ان يكون الموظف على رأس عمله فـي دائرته مدة لا تقل عن ثماني أشهر.

أسس واعتبارات الترفيع الجوازي:

عندما تحقق الشروط الخاصة بالموظفين لغايات الترفيع الجوازي سواء كان ذلك في متطلبات الترفيع حتى الدرجة الأولى أو كان في متطلبـات الترفيـع عـن الدرجة الأولى إلى الدرجة الخامسة، يقع على الإدارة ان تقوم بالمفاضلة بين هؤلاء الموظفين استحقاقا للترفيع الجوازي وهو الأمر الذي حسمه المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني وهي[1] كما يلي:

1. أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة الحالية.
2. أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة السابقة.
3. أقدمية الموظف في التعين في الخدمة المدنية[2].
4. المؤهل العلمي للموظف[3].
5. مجموع الساعات التدريبية.

اما موظفي الفئة العليا فترك المشرع أمرها إلى السلطات المختصة[4] وعليه فان صلاحية الموظف للترفيع ترتبط بجهة الإدارة وحسب السلطة التقديرية لها فاذا كان هنالك وظيفة شاغرة وتوفرت في الموظف جميع الشروط التي سبق ان أشـرنا اليها وفق الاعتبارات والأسس السابقة أيضا تبقى الإدارة مخيره في إجراء الترفيـع

---

(1) م 81 المعدلة بالقانون رقم(1) لسنه2009.

(2) يتفق المشرع الأردني مع المشرع المصري بذلك حيث اشترط ان تبدأ الاختبار من الموظفين المستحقين للترقية من قائمة الأقدمية.

(3) وهو الأمر الذي تميز به المشرع الأردني عن المصري الذي لم يأخذ به.

(4)على خلاف المشرع الفرنسي والمصري اللذي اوجد اللجان اوالقوانيين الخاصة مثل قانون 5 لسنة 1991المصري السابق الاشاره اليه.

ام لا ويستدل على ذلك من عبارة (يجوز) التي استخدمها المشرع في مستهل المواد الخاصة بالترفيع الجوازي.

4.2.2 مزايا وعيوب الترقية بالاختيار:

أولا: مزايا الترقية بالاختيار:

1. ان هذا الأسلوب موضوعي محايد لتقديره الجدارة والعوامل الشخـصية ولـيس المحسوبية ومن ثم فهي بعيده عن المحاباة والتحكم[1].
2. تعد هذه الترقية عنصرا أساسيا وهاما لتقدم الإدارة ورقيها لان الموظف يتأكـد لحد كبير ان ترقيته تتم على أساس مهارته وكفاءته المهنية.
3. تعد هذه الترقية بمثابة مكافأة للموظف الأكفأ والأصلح على جهده وإخلاصه في العمل وهي حافز مادي ومعنوي يساهم في دعم الإنتاج[2].
4. إسناد الوظائف العليا إلى الجديرين بها.
5. تحقيق العدالة حيث يستفيد المجد من اجتهاده وإخلاصه وذلـك بـالترقي إلـى الوظائف العليا من درجته[3].
6. تعتبر هذه الطريقة أفضل الطرق لانها تعتمد على ان الرئيس الإداري هو الذي يختار الموظف الذي يرقى للدرجة الأعلى حسب تقديره الشخصي وفق تقـارير الأداء السنوية اذا ما تجردوا من الأهواء الشخصية ومن غريزة الضعف البشري لتفضيل موظف على أخر أو إلحاق الضرر به دون مبرر[4].

---

(1) عبد الهادي، حمدي أمين، أساليب الترقية والترفيع في البلاد العربيه، بحث منشور في مجلة العلوم الاداريه لسنة 1969. وكذلك طماوي، سليمان، طرق اختيار الموظفين، نفس المجلة لسنة 1965.

(2) الشيخ، الطبيعه القانونيه لترقية الموظف العام، ص 58.

(3) السليطي، احمد، ترقية الموظف العام بقطر، دار النهضه2005، ص 132.

(4) العبودي، الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية، ص12.

7. ينشأ روح المنافسة بين الموظفين بحيث يتفاعل كل منهما في أداء عمله ويبذل قصارى جهده فيكشف عن ملكاته عسى ان يرقى عن طريق الاختيار[1].

8. الاعتماد على الفاعلية والكفاية بدلاً من الأقدمية الأمر الذي يعطي فرصه للممتازين من العاملين في التقدم لشغل المناصب الإدارية القيادية والتنافس لتحقيق التقدم والفاعلية للنشاط الإداري[2].

ثانيا: عيوب الترقية بالاختيار:

1- صعوبة التطبيق لنظام الترقية بالاختيار[3].

2- التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها في الأنظمة التي تعتمد على الاختيار المطلق لشغل الوظائف القيادية والعليا دونما رقابة قضائية[4].

3- الشعور بعدم الرضا والقلق بين الموظفين الذين يتخطاهم زملائهم في الترقية[5].

4- فتح باب المحسوبية مما يشيع التذمر وعدم الاستقرار بين الموظفين ما لم يكن هنالك معايير موضوعية تدعم الاستقرار للموظفين في ظل رقابة القضاء[6].

---

(1) خاطر، الوظيفه العامه، ص 151.

(2) رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدوله والقطاع العام، ص 196.

(3) الحلو، القانون الإداري، ص327.

(4) جعفر، الوظيفة العامة، ص115. عبودي، الاتجاهات الحديثة لترقية القيادات الادارية، ص14.

(5) السليطي، ترقية الموظف العام بقطر، ص132.

(6) طماوي، الوجيز في القانون الاداري، ص426. وكذلك رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدوله والقطاع العام، ص 192. وكذلك خاطر، الوظيفه العامه، ص 151.

الفصل الثالث
آثار الترقية والرقابة عليها

1.3 آثار الترقية

ان قرار الترقية كغيره من القرارات الإدارية لا بد ان يترتب عليه أثاره القانونية من ناحيتين اما نفاذ هذا القرار بالترقية متى تمت حسب القانون وهي شرط وجود الوظيفة الأعلى الشاغرة وصلاحية الموظف المطلوب ترفيعه لهذه الوظيفة وصدور قرار بها من جانب الجهة الإدارية.

وبتلك الشروط تعتبر الترقية حقا للموظف تلتزم بها الإدارة والقضاء وما عدا ذلك فان الترقية لا تعتبر حقا مطلقا للموظف من تلقاء ذاته الا انها تتوقف على شروط[1].

والناحية الثانية المترتبة على قرار الترقية هي ان اصدار قرار بالترقية ولكن هذا القرار فيه مخالفة قانونية وبالتالي ترتب عليه آثار مغايرة.

1.1.3 نفاذ القرار بالترقية.

يجب ان يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها (أو من تاريخ صدور حكم قضائي بالإلغاء).

ومن ثم يستحق العامل بداية الأجر المقرر للوظيفة المرقى اليها أو علاوة في موعدها[2]، ويباشر الموظف أعباء الوظيفة الأعلى المرقى اليها فور إخطاره بقرارالترقية الا اذا كان هنالك ظرف استثنائي بالوحدة التي يعمل بها تحول دون ذلك[3].

وفي فرنسا فان جدول الترقيات لا ينشئ لصالح المسجلين فيه من الموظفين الحق في الترقية ولكنه يمكن ان ينشئ لهم حقا آخر وهو حقهم في انه لا يجوز لجهة

---

(1) وعلى الرغم من تحقق الشروط العامة فانه لا بد من ان يصدر القرار بالترقية والا فانها تعتبر من صلاحية الإدارة تجيزها ام لا.

(2) خاطر، الوظيفه العامه، ص155، م38 قانون العاملين بالدولة.

(3) عبودي، الوظيفة العامة، ص 129.

الإدارة ان تجري الترقية خارج نطاق هذا الجدول وخاصة الترقيـة بالاختيـار أو مخالفة النظام الموضوع له(1).

وفي مصر لا يجوز ان يكون قرار الترقية بأثر رجعي الا في حالات نـص عليها القانون وهي حالة المخالفة القانونية أو التدليس والغش من جانـب الموظـف بالإضافة إلى اغتصاب السلطة الإدارية.

والمشرع الأردني في المادة 53/أ من نظام الخدمة المدنية الحالي قرر بانه لا يجوز ان يكون للترقية أثر رجعي ويستثنى من ذلك الحالات القضائية التـي تلغـي القرار الإداري بصفة عامة، وهنالك أيضا استثناء على مبدأ رجعية قرار الترقية ما يستفاد من نص المادة 77 من نظام الخدمة المدنيـة الحـالي والمتعلقـة بالترقيـة الوجوبية فانه اذا كان هنالك تجاوز لأحد الموظفين من هذه الترقيـة بـسبب خطـأ الإدارة وليس مانع من موانع الترقية فان قرار الترقية يلحق بأثر رجعي إلى التاريخ المقرر لها قانويا، وهو بذلك يعتبر قرار كاشفا للحق وليس قرار منشأ له وكذلك في إحالة الموظف إلى المحاكم يستحق الترقية الوجوبية بأثر رجعي اذا تبين براءته.

وهنالك حالات يجوز بها إصدار قرار الترقية بأثر رجعـي(2) وهمـا حالـة سحب القرار الإداري من جهة الإداري خلال ستون يوما من صدور القرار اذا كان قرارها خاطئاً وتصدر قرار آخر مصحح له والحالة الثانية هي حالة صدور حكـم قرار بالإلغاء إداريا.

2.1.3 سحب قرار الترقية إدارياً

الترقية قد تكون جماعية أي قائمة من الموظفين ويترتب على ذلـك انـه اذا كانت الترقية جماعية فيجوز لجهة الإدارة ان تلغي هـذه القائمـة كاملـة لغايـات المصلحة العاملة وكل الآثار المترتبة عليها وذلك بسحب القرار الإداري.

اما بالنسبة لقرارات الترقية الفردية فانه لا يجوز لجهـة الإدارة سـحبها الا خلال المدة المحددة وهي ستون يوما من تاريخ القرار وذلك لما يترتب عليـه مـن

---

(1) الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام، ص 70.

(2) طماري، النظرية العامة للقرارات الإدارية، 1966، القاهرة.

حقوق مكتسبة للأفراد والقاعدة المستقرة فقها وقضاء انه لا يجوز لـلإدارة سـحب القرار بالترقية الفردي ولو كان مخالفا للقانون الا خلال الستين يومـا مـن تـاريخ القرار الإداري بالترقية الا انه هنالك استثناءات على هذه القاعدة وهي كما يلي:

1- في حالة كون القرار الإداري الصادر بالترقية منعدم.
2- اذا صدر قرار الترقية نتيجة غش وتدليس من جانب الموظف.
3- القرارات الإدارية الصادرة بناءاً على سلطة مقيـدة[1] (هـذا فـي النظـام الفرنسي).

ويضيف مجلس الدولة المصري استثناءاً آخر إلى الاستثناءات التـي أقرهـا القضاء الفرنسي وهو التمييز بين نوعين من القرارات الإدارية للترقية بناءاً علـى سلطة تقديرية وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا[2].

2.3 الرقابة الإدارية والقضائية على الترقية

1.2.3 الرقابة الإدارية

في فرنسا: حرص المشرع الفرنسي على وضع قواعد موضـوعية عادلـة تعطي الموظفين الثقة الكاملة في عدالة نظم الترقية المطبقة علـيهم وتتمثـل هـذه الضمانات بوجود اللجان الإدارية ولجان الترقيات خاصة والتي يشترك بها ممثلـين عن الموظفين في إعداد جداول الترقيات وكذلك يلجأ اليها الموظفون عند الإحساس بالظلم وعدم العدالة في هذا الشأن[3].

ان وجود لجنة الترقيات بما تتميز به من تشكيل مشترك من عدد مساوي من الموظفين في المجموعة وعدد من الإدارة يمثل ضرورة حيويه بل وضمانة هامـة للحياد والجدية في هذا الخصوص،ويترتب على عدم إدراج موظف سنتين متتاليتين بقائمة الترقيات بطلان القائمة بشكل كامل.

---

(1) بركات، الترقيه واثر الحكم بالغائها، ص 78.

(2) قرار 7/يوليو 1962عن بركات، الترقيه واثر الحكم بالغائها، ص 86.

(3) بطيخ، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية، ص 201.

وفي النظام المصري لم ينص المشرع على لجان خاصة بالترقيات كما هـو الحال في النظام الفرنسي بما يعرف بـ لجان الترقيات وانما هنالك اللجان الإدارية المشتركة[1] التي تنظر في منازعات الموظفين عامة.

المشرع الأردني اشار في نظام الخدمه المدنيه الى تشكيل اللجان ومنها لجنة شؤون الموظفين في كل وزاره ويعهد اليها تنسيب قائمـه بـالموظفين المـستحقين للترفيع الوجوبي والجوازي الى الوزير من كل عام، وهي بذلك تتفق مع المـشرع الفرنسي كونها مختصه بالترفيعات فقط.

وبالتالي تنحصر الضمانات الإدارية للموظفين للتظلم من قرارات الترقية في التظلم الولائي والرئاسي[2].

التظلم الولائي

وهو طلب يلتمس فيه الموظف صاحب المصلحة إعادة النظـر فـي قـرار الترقية ويقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار بالذات.

التظلم الرئاسي

وهو ان يتم إعادة النظر في قرار الترقية من قبل جهة إدارية أعلى بناءاً على طلب صاحب الشأن من الموظفين على اعتبار انه متظلم من عدم شـموله بقـرار الترقية وأحقيته بها أو أي مصلحة قانونية أخرى ضمن الترقيات في دائرته.

وهذه الضمانات الإدارية للموظفين سواء فـي الـتظلم الـولائي أو الـتظلم الرئاسي قد أكد عليه القضاء الإداري وذلك كما هو وارد في قانون مجلس الدولـة المصري رقم 47 لسنة 1972 بتحديد اختصاص محاكم مجلس الدولة ومن ضـمنها البند (ثالثا) الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإداريـة النهائيـة الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية او بمنح العلاوات.

وتنص المادة (13/ب) من هذا القانون على انه لا تقبل الطلبات الآتيـة فـي الفرع (ب) وهي الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القـرارات الإداريـة النهائيـة

---

(1) زيدان، ومحمد، موسوعة القانون الاداري، ص 221

(2) انظر ابو جابر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة.

المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة وذلك قبل اجـراء ما يلي:

1- التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار.

2- أو الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت بهذا الشأن[1].

وبالنسبة للقضاء الإداري الأردني والمتمثل بمحكمة العدل العليا الأردنية في القانون رقم (12) لسنة 1992 قد توافق مع قانون محاكم مجلس الدولـة المـصري بهذا الشأن في الوقت الحالي حيث انه قبل إصدار هذا القانون كانت محكمة العـدل العليا لا تنظر في طعون الموظفين المتعلقة بالترقية، فكان الموظفين يتمسكوا بالتظلم الإداري كوسيلة وحيدة للعدالة والإنصاف.

وسنبحث عن اختصاصات محكمة العدل العليا الأردنية فيما يتعلق بالترقيـة وكذلك محاكم مجلس الدول المصري بشيء من التفصيل ضـمن مطلـب الرقابـة القضائية.

2.2.3 الرقابة القضائية.

سبق وبينا ان الموظف يلجأ إلى الإدارة للتظلم من قـرارات الترقيـة علـى الرغم من انها تعتبر طرف في هذا الجانب من الخصومه، اما الجهة المستقلة عـن طرفي النزاع والتي تتميز بالنزاهة والحياد وكذلك الكفاءة والمهـارة فهـي الجهـة القضائية بشكل عام وفيما يتعلق بدراستنا تختص محكمة العدل العليا الأردنية كجهة قضائية مستقلة وحيدة بطعون الموظفين فيما يتعلق بأعمالهم الوظيفيـة مـع جهـة الإدارة على خلاف الأنظمة المقارنة التي تعدد فيها الأنظمة القضائية الإدارية وهي محاكم مجلس الدولة في فرنسا ومصر.

وباستدراج التطور القضائي في الرقابة والنظر في طعون المـوظفين فيمـا يتعلق بالترقية في الأردن نجد ان محكمة العدل العليا الأردنية بدأت تنظرها فيما بعد القانون رقم (12) لسنة 1992 وما قبل ذلك التاريخ كانت المحكمة لا تنظر بها لعدم

(1) عبد الفتاح محمد، خالد، قواعد النقل والندب والترقية، ص 136، 2009.

الاختصاص الا انها كانت تحاول بسط رقابتها على الترفيع وذلك بالتوسع في تفسير قرار التعين كونها صاحبة اختصاص بذلك حماية للموظفين من تعسف الإدارة.

وبالمقارنة نجد ان محاكم مجلس الدولية في مصر كمقارنة تاريخية تنظر في طعون الموظفين المتعلقة بالترقية منذ عام 1972 بالقانون رقم (47) مـن قـانون مجلس الدولة وهو أمر طبيعي نظرا لكثرة عدد الموظفين وبالنتيجة زيادة المنازعات الوظيفية.

فاذا نظرنا إلى تلك الفترة مقارنة بمحكمة العدل الأردنية وحسب قوانينهـا آنذاك فقد قضت " ان صلاحية محكمة العدل العليا هي صلاحية محددة وان المـادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية قـد أخرجـت قـرارات الترقيـة مـن صلاحيتها ولا تختص المحكمة بالنظر في الطعن بقرار رفض ترقية المستدعي[1].

1- رقابة محكمة العدل العليا الأردنية في القانون رقم (12) لسنة 1992.

2- رقابة المحكمة الإدارية العليا المصرية من قانون مجلس الدولة رقـم (47) لسنة 1972.

تنص المادة العاشرة في الفقرة الثالثة من قانون مجلس الدولة على ان تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل التالية..... **ثالثا**: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائيـة الـصادرة بـالتعين فـي الوظائف العامة أو الترقية وعلاواتها وتنص المادة التاسعة في الفقرة أ/ من قـانون محكمة العدل العليا اردنية على ان تختص المحكمة دون غيرها على بـالنظر فـي الطعون المقدمة من ذو المصلحة والمتعلقة بما يلي:

أ/2: الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو النقل أو الانتـداب أو الإعارة.

---

(1) قرار رقم 78/119 عدل عليا، منشورات مركزعدالة وكذلك القرار رقم 86/2 عدل عليا، منشورات مركز عدالة.

وهناك صور متعددة التي تجعل القرار الإداري معيبـاً وهـي عيـب عـدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب الشكل والأجراء وعيب إسـاءة اسـتعمال السلطة وعيب السبب الذي أقر به غالبية الفقه والقضاء الاداري.

وسنقوم بتوضيح لهذه الصور على قرار الترقية تباعا وذلك بإدراج قـرارات المحاكم والتعليق عليها في كل من الأنظمة المقارنة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

أولا: عدم الاختصاص.

يعرف بعض الفقهاء قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[1] وعيب عدم الاختصاص عـدم القـدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر[2] ويصدر قرار الترقية من الوزير المختص بناءاً على تنسيب لجنة شؤون الموظفين[3] وبالتالي اذا ما صدر قرار الترقية من غير الوزير المختص أوانـه صـادر مـن الـوزير المختص ولكن من دون تنسيب لجنة شؤون الموظفين فان القرار يعتبر صادر مـن جهة غير مختصة وهنالك العديد من حالات عدم الاختصاص التي أشـارت اليهـا محكمة العدل العليا الأردنية وكذلك المحكمة الإدارية العليا بمصر ومن ذلك قولهـا" خول قانون الجامعات الأهلية رقم 19 لسنة 1989 مجالس هذه الجامعـات بتعـين أعضاء هيئة التدريس وترقيتهم ونقلهم من درجة إلى أخـرى ومـنحهم الـدرجات العلمية، وقد خلا هذا القانون كما خلا قانون التعليم العالي من أي نص يخول وزير التعليم العالي بإصدار أي قرار يتعلق بترقية المستدعي وتقرير ما اذا كـان قـرار الترقية قانونيا ام لا وعليه فيكون القرار موضوع الطعن صادرا عـن جهـة غيـر مختصة مستوجبا الإلغاء " [4] وتأكيدا على هذه الرقابة ذهبت بقرار آخر بقولها" ان نظام موظفي البلديات قد خول المجالس البلادي مسؤولية وصلاحية ترفيع المـوظفين وبما ان القرار الطعن صدر عن رئيس البلادية وليس عن المجلـس البلـدي وهـو

---

(1) كنعان، القضاء الإداري، طماوي، قضاء الإلغاء، ص 248.

(2) خضر، طارق فتح الله، دعوى الإلغاء، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، 1993.

(3) المادة 39-40 من نظام الخدمة المدنية رقم(30)لسنة2007 وتعديلاته.

(4) العدل العليا الأردنية رقم 95/158 منشورات مركز عدالة.

المختص بذلك يكون القرار مع هذه الحالة قد صدر عن جهة غيـر مختـصة ممـا يتعين إلغاءه" [1].

وفي حكم آخر حديث لمحكمة العدل العليا الأردنية قد أكدت على اختصاص المستدعي ضده في قرار الترقية والزيادات السنوية وذلك مـن خـلال التفـويض القانوني بحالة غياب المدير حيث جاء في القرار " يستفاد من المـادتين (4) و (9) من قانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (19 لسنة 2001) انها تبحث فـي التعـين والتنقلات والترقيات ولا تبحث في الزيادات السنوية بعد الحصول على مؤهل علمي جديد. كما انه لم يرد أي نص آخر من هذا القانون يبحث في منح الزيادات السنوية المذكورة بل ورد في المادة (9) على ان تسري أحكام نظام الخدمة المدنية في غير الحالات المذكورة بالقانون "، مما ينبني على ذلك ان نظـام الخدمـة المدنيـة هـو الواجب التطبيق على حالة المستدعي وان المستدعى ضده الثـاني هـو المخـتص بإصدار القرار المطعون فيه "[2].

المحكمة الإدارية العليا المصرية أكدت على مبدأ الاختصاص فـي إصـدار قرار الترقية حين ذهبت إلى انه وان كان للجهة الإدارية ان تـسن لنفـسها قاعـدة تنظيمية تتسم بطابع العمومية والتجريد وتكون بمثابة اللائحة أو القاعـدة القانونيـة الواجبة الإتباع إلا أن هذا الحق يجد حده الطبيعي في عدم
المساس بقاعدة قانونية أخرى صادرة من سلطة أعلى عل نحو يعطـل حكمهـا أو يهدره[3].

وعلى الرغم من ان عيب عدم الاختصاص يعتبر من أقدم العيوب وأكثرهـا شيوعا إلا أن الباحث وباستطراد الطعون في قرارات الترقية في كل مـن الأردن ومصر يجد ان هذا العيب قل ما تتعرض له المحاكم بهذه الصفة ويبـدو ان ذلـك

---

(1) العدل العليا الأردنية رقم 95/132 منشورات مركز عدالة.

(2) العدل العليا الأردنية رقم 2007/539 تاريخ 2001/2/28، منشورات مركز عدالة.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 876 لسنة 1982. زيدان، موسوعة القانون الإداري، ص 1156.

يرجع إلى تحديد مرجعية واحدة لإصدار قرار ترقية المـوظفين فهـي محـصورة بالوزير المختص كما سبق وبينا.

ثانيا: مخالفة القانون.

يعتبر القرار الإداري معيبا بمخالفة القانون وذلك إذا خرجت الإدارة مصدرة القرار الإداري على أحكام القانون وخالفت أي قاعدة قانونية مهما كان مـصدرها، والمخالفة المعنية هي على مضمون القرار وعلى الأثر المباشر المترتب على القرار الإداري، كما ان هنالك ثلاثة صور للمخالفة القانونية فقد تكـون مخالفـة مباشـرة للقاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيق القانون أو الخطأ في تفسير القاعدة القانونية[1].

وفي مجال دراستنا في قرارات ترقية الموظفين فقد أشارت محكمـة العـدل العليا الأردنية ومثيلتها المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى العديد مـن القـرارات التي تتسم بعيب مخالفة القانون.

ونبدأ بمحكمة العدل الأردنية حيث جاء في قرار لها "... وبما ان المستدعي الثاني يتقدم على المستدعي الأول كما هو ثابت من جدول الأقدميات بسبب حصوله على درجة الماجستير فلا يجوز ان تكون أقدمية القاضي (المطعون بقرار ترقيتـه) أعلى أو متقدمة أو أسبق من أقدمية المستدعي الثاني ما دام هذا الأخير متقدما على المستدعي الأول، وعليه فان إعطاء القاضي (المطعون بقرار ترقيته) الأقدمية على المستدعين مخالف للقانون ويستوجب الإلغاء[2] وجاء في حكم آخر لها "... لا يجوز الترقية من رتبة أستاذ مساعد إلى رتبة أستاذ مشارك قبل النقل إلى مرتبـة أسـتاذ مساعد من الفئة (ب) إلى الفئة (أ) حسب تدرج الرتب المنصوص عليه فـي نظـام الهيئة التدريسية للجامعة[3].

---

(1) قانون محكمة العدل العليا المادة 10 فقرة ب. للإطلاع على هذه الصور راجع كنعان، القضاء الإداري.

(2) قرار العدل العليا الأردنية رقم 2002/9، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار العدل العليا الأردنية رقم 2001/178، منشورات مركز عدالة. وكذلك قرار 2008/82 والقرار رقم 2000/7 والقرار رقم 1999/179، منشورات مركز العدالة.

وقد أكد القضاء الإداري المصري على ضرورة الالتزام بمقتـضى التحديـد القانوني لضوابط استظهار أسس الترقية وضوابطها حيث قضت المحكمة الإداريـة العليا المصرية بوجوب ان لا تكون الضوابط والمعايير الإضافية للترقيـة مخالفـة لحكم من أحكام الترقيه بالاختيار بحيث تهدر قاعدة الترقية المنصوص عليهـا فـي القانون ذاته[1].

فقد جاء بحكم لها "ومن حيث ان مبنى الطعن الماثـل هـو مخالفـة الحكـم الطعون فيه للقانون والخطأ في تطبيقه وتأويله... واذا ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب فانه يكون مخالفا لأحكام القانون متعين الإلغاء والزام الجهـة الإداريـة المصروفات عملاً بحكم المـ ـادة (184) مرافعات[2].

وكذلك قولها "ان الترقية بالاختيار ليست حقا مكتسبا للموظف بـل تقـديرها مناط بجهة الإدارة تستقل به طبقا لما تمليه المصلحة العامة فـي حـدود القـوانين والتعليمات[3].

ثالثا: إساءة استعمال السلطة: (الانحراف بالسلطة)

ويعني هذا العيب ان يستهدف القرار الإداري غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره فهو يتصل بالهدف الذي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقه[4] لذا يجب ان تكون المصلحة العامة هي الغاية من قـرار الترقيـة ولـيس المصلحة الشخصية أو الإضرار بالموظف لحقد شخصي أو لمحسوبية معينة فعندئذ نكون امام إساءة استعمال السلطة ويتعين على المحكمة إلغائه اذا ما تقـدم بـه ذوو الشأن بالطعن.

---

(1) عبد الباسط، القانون الإداري، ص 471.

(2) المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم 1341، 136 لسنة 2005. الطعن رقم 6339 لسنة 2005. للمزيد راجع عبد الفتاح، قواعد النقل والندب والترقية، ص 61 وما بعدها.

(3) المحكمة الإدارية العليا ق 11577، س 17 لسنة 12 مبدأ 299 عن الحسيني، اختيار القيادة الإدارية.

(4) كنعان، القضاء الإداري، ص 307.

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية "من المبادئ المستقرة ان الترقية ليست حقا للموظف تجوز له مطالبة الجهة الإدارية به على سبيل الجزم والالتـزام وانما هي حق الجهة الإدارية تستعمله في حدود سلطتها التقديرية بما تـراه محققـا للصالح العام – ولا يخضع في ذلك لرقابة القضاء الا اذا خالفت قانونا صدر مقيـدا لسلطتها في استعمال هذا الحق أو اذا أساءت استعماله كما انه من المسلم به قانونـا ان المحكمة لا تملك إصدار قرار بالترقية لان ذلك كله من شأن جهة الإدارة[1] ".

والمحكمة المقارنة المصرية المحكمة الإدارية العليا جاء في حكم لها "... ان عدم ترشيح الطاعن للترقية إلى وظيفة وكيل مدير في 1999/8/1 تـاريخ ترقيـة زملائه يرجع إلى امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه بأحقيته فـي شغل وظيفة رئيس قسم اعتباراً من 1995/3/1 ما يدل على تعسف الجهة الإداريـة وإساءة استعمال سلطتها في إصدار القرار المطعون فيه...." [2].

ويلاحظ الباحث ان المحكمة الإدارية العليا تأخذ بمبدأ حسن النية لدى جهـة الإدارة من إصدار قرار فيه إساءة استعمال للسلطة ومن ذلك قولها الذي جـاء فيـه ".... وان كانت هذه الترقية اعتبارا من 1998/7/1 الا ان إصدار هذا القرار فـي حد ذاته ينم عن حسن النية لدى الجهة الإدارية وتوخيها الصالح العام دون انحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها"[3].وهو توجه يسجل لهذه المحكمة التي تنعمت في بسط رقابتها حتى تحقق اكبر قدر من العدالة والإنصاف والذي نرجو ان تأخذ به محكمة العدل العليا الأردنية.

رابعاً: الشكل والإجراء:

من أسباب إلغاء القرار الإداري ان تتجـاوز الـسلطة الإداريـة الـشروط والإجراءات التي يوجب القانون أو المبادئ العامة أتباعها في إصدار قراراتها فـي ترقية الموظفين[4].

---

(1) محكمة العل العليا الأردنية قرار رقم 2000/217، منشورات مركز عدالة.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1341، 136 لسنة 46ق 2005.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1510 لسنة 48ق جلسة 2007/1/20.

(4) كنعان، القضاء الإداري، ص 271.

ففي النظام الفرنسي كما سبق وبينا في الفصل الثاني من هذه الدراسة علـى الإدارة ان تتبع عدة إجراءات قبل إصدار قرار الترقية من جهة الإدارة المختـصة وتتمثل بإعداد قوائم الترقيات لمن تنطبق عليهم الشروط ومن ثم إجراء الاختبـارات فاذا ما اعتمدت هذه الترقية في الترقية يجب على الإدارة أتباعها بهذه الإجـراءات وعليه اذا لم تشمل القائمه أحد الموظفين للترقية لسنتين متتاليتين تعتبر القائمة لاغية بأكملها[1] وهو ما أكد عليه القضاء الفرنسي[2].

اما في الأردن جاء في الحكم لمحكمة العدل العليا الأردنية قولها "اذا كانـت اللجنة المشكلة من قبل رئيس الجامعة هي لجنة علمية وظيفتها التحقق من سـلامة الأبحاث المقدمة من المستدعي لغايات ترقية العلمية إلى رتبة أستاذ مشارك وعـدم مخالفته قوانين وأنظمة والتعليمات المتبعة لهذه الغاية فان محكمة العـدل لا تملـك التعقيب على ما قامت به من إجراءات وشكل وما توصلت إليه من نتائج طالما انها لم تخالف الأنظمة المتبعة شكلاً او الاجراءات..." [3].

المحكمة الإدارية العليا بمصر أكدت على هذا الشرط في إصدار قرار الترقية وكانت ان بسطت رقابتها عليه في العديد من أحكامها ومن ذلك حكمها الذي جاء فيه "...فان الدعوى الصادرة فيها الحكم الطعين تكون بهذه الحالة مقامة خلال الميعـاد المقرر قانوناً طبقاً لحكم المادة 24 من قانون مجلس الدولـة واذ اسـتوفت سـائر أوضاعها الشكلية"[4].

خامسا: السبب.

هو الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القـرار الإداري والتي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة[5] فسبب القرار بالترقية هو

---

(1) راجع زكي، ضمانات الموظفين في التعيين، الترقية، التأديب، ص 95.

(2) بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2008/82، منشورات مركز عدالة / وكذلك القرار رقم 1999/179، منشورات مركز عدالة.

(4) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 5997 لسنة 45ق 2005/6/25.

(5) كنعان، القضاء الإداري، ص 331.

الحصول على تقارير كفاية بدرجة ممتاز لسنتين متتالين بالإضـافة إلـى المعـايير الأخرى مثلاً.

على الرغم من المشرع الأردني لم ينص في المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا على عيب السبب ضمن العيوب الأخرى التي سبق دراستها وهو بـذلك يتفق مع المشرع المصري حين لم ينص قانون محاكم مجلس الدولة على ذلـك، الا ان الفقه والقضاء الإداريين استقرا على الاعتراف بعيب السبب كوجه مـن أوجـه الإلغاء.

وهو ما أخذت به محكمة العدل العليا الأردنية في ظل رقابتها علـى القـرار الإداري ومثاله مما يتعلق بقرار الترقية قولها "وحيث انـه بـالرجوع إلـى ملـف المستدعي تبين انه يخلو من أي شائبة يمكن الاستناد اليهـا للقـول بعـدم كفاءتـه وإنتاجيته في العمل، بل على العكس فان تقاريره السنوية تبـين ان كفاءتـه كانـت تتراوح بين درجة جيد جدا وممتاز، ولم تقدم النيابة العامة الإدارية ما يدحض مـا ورد في هذه التقارير ولذلك يكون القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون"[1].

كما انه في القضاء المصري المقارن من خلال استقراء العديد من قـرارات المحكمة الإدارية العليا نجدها تتعمق في بيان السبب المادي والواقعي لإصدار قرار الترقية وتتحرى بذلك كل السبل التي من شأنها تحقيق مبـدأ العدالـة والإنـصاف وخاصة في مجال السلطة التقديرية للإدارة التي دأبت علـى مراقبتهـا فـي كافـة الحالات ولا تكتفي بان تجعل للإدارة سلطة تقديريه واسعة فـي اختيـار شـاغلي الوظائف مهما كانت طبيعة هذه الوظائف وذهبت في حكم لها "انه لا الـزام علـى الجهة الإدارية بذكر أسباب القرارات الصادرة عنها ما لم يحددها المشرع أو تلـزم هي نفسها بذلك، فان هي فعلت وذكرت أسباب خضعت تلك الأسباب لرقابة القضاء

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 74/34، منشورات مركز عدالة، مجلة المحامين 1974.

الإداري لبيان مدى مطابقتها للواقع والقانون، وما اذا كانت مستمدة من أصول تنتجها واقعا وقانونا"[1].

وقد سجلت المحكمة الإدارية العليا المصرية تطورا في الرقابة على سبب الترقية بدآ من وجود السبب وتكييفه حتى رقابتها إلى ملائمة السبب الذي قام عليه قرار التخطي في الترقية وكذلك الرقابة على أسباب المفاضلة بين المرشحين في حال الترقية بالاختيار عندما تكون سلطة الإدارة تقديرية وواسعة[2].

فقد جاء في حكم لها "وان كانت الترقية بالاختيار من الملائمات التي تترخص فيها الإدارة على أن مناط ذلك الاختيار يكون قد استمد من عناصر صحيحة مؤدية إلى صحة النتيجة التي انتهت إليها وان تجري مفاضلة حقيقية وجادة بين الموظفين على أساس ما تحويه ملفات خدمتهم وما يبديه الرؤساء عنهم وذلك للتعرف على مدى تفاوتهم في مضمار الكفاية بحيث لا يتخطى الأحدث الأقدم إلا إذا كان أكثر كفاية والثابت أن الإدارة لم تقدم ما يهون ويقلل من كفاية المدعي أو بما يشكك فيما قدمه من بيانات عن عمله خلال حياته الوظيفية طول مدة خدمته للتدليل بها على كفايته بل اكتفى الجهاز في دفاعه بتمسكه بما له من سلطة تقديرية في الترقية بالاختيار وان من رشحهم للترقية نالوا أعلى درجة في الكفاية وانتهت المحكمة من خلال فحص ملف خدمة المدعي إلى انه يتساوى في الكفاية مع غيره من المرشحين وهو يفضلهم في الأقدمية فيتعين إلغاء القرار المطعون فيه[3].

وفي حكم آخر جاء قولها "إن الثابت من الأوراق أن المدعي وان كان يستوفي شروط الترقية إلى الوظيفة الأعلى قبل تعديل هذه الشروط شأنه في ذلك شأن المطعون على ترقيته إلا انه في مجال المفاضلة بينهما يتضح إن المطعون على ترقيته يفوقه في مضمار الخبرة التخصصية وفي مجال أعمال الوظيفة المرقى إليها

---

(1)عبد الفتاح، قواعد النقل والندب والترقية. ص 70. وكذلك الطعن رقم 3439 لسنة 50ق 2007، نفس المرجع، ص 118.

(2) زيدان واحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، ص 1166 وما بعدها.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم 610 لسنة 17 جلسة 1974/6/30.

سواء من حيث مباشرة الأعمال المتصلة بها أو اختيار الدورات التدريبية المرتبطـة بواجباتها"[1].

إذن يتضح بان القضاء الإداري المصري المقـارن ومـن قبلـه المـشرع المصري قد منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة للمفاضلة بـين المرشـحين للترقيـة بالاختيار في ظل رقابة المحكمة الإدارية العليا التي اتجهت إلى الرقابة على ملائمة السبب وتمحص ملفات الموظفين وتدبرها حتى تصل إلى السبب الحقيقي والمـادي الذي ينبغي أن يبني عليه قرار الترقية، فهي تبسط رقابتها علـى تقـارير الكفايـة باعتبارها قرار إداري يقبل الطعن أمام المحكمة.

وخلاف على ما سبق فان المشرع الأردني لم يعطي الصلاحية الواسعة لجهة الإدارة في تقدير المفاضلة بين المرشحين للترقية وذلك حسب ما سبق بيانـه فـي الاعتبارات والمحددة على سبيل الحصر في المادة (81) من نظام الخدمـة المدنيـة الحالي وهي بالإضافة إلى الشروط الأخرى الأقدمية في الدرجة الحالية والأقدمية في الدرجة السابقة والأقدمية في التعيين في الخدمة المدنية ومن ثم المؤهل العلمي ومن ثم مجموع الساعات التدريبية التي شارك فيها الموظف وفقـا للمـسار التـدريجي المعتمد.

وهكذا يكون المشرع الأردني قد ضيق رقابة القضاء الإداري على ملائمـة سبب قرار الترقية من الناحية المادية والواقعية وحصرها في اعتبارات قانونيـة لا يمكن تجاوزها من قبل جهة الإدارة وبالتالي تتقيد المحكمة في الرقابة على تطبيـق هذه الاعتبارات فقط.

شرط المصلحة في رفع الدعوى

لقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على قبول الطعون في القـرارات المتعلقـة بوظيفة معينة من الموظفين التابعين لمصلحة إدارية معينة شريطة أن يكونـوا مـن نفس الكادر الذي تتبعه الوظيفة، ثم عاد لاختصار المصلحة الشخصية لمـن يتقـدم بطلب الإلغاء حيث اشترط أن يكون الطاعن في درجة الوظيفة المرقى فيها أو فـي

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم 2849 لسنة 31ق جلسة 1987/1/11.

درجة اقل منها لأنه في هذه الحالات تكون المصلحة ممكنة أو محتملة وهو ما جاء في حكم المجلس الفرنسي "للموظفين في حكم تبعيتهم لإدارة عامة واحدة صفة في الطعن أمام مجلس الدولة في قرارات التعين والترقية التي تتم داخل الإدارة التابع لها الموظف على أن تكون هذه القرارات صادرة بترقيات إلى درجات أعلى، إذ قد يكون من شأن هذه الترقيات إن تؤخر ترقيتهم بدون مبرر قانوني، أو تجعل لهم على الأقل منافسين في الترقية للمناصب العليا ممن لا تتوافر فيهم الشروط القانونية"

ثم أقر المجلس بعد ذلك المصلحة فيمن تكون له شأن هذه الترقيات أن تخلق للطاعن منافسا بالنسبة إلى ترقية لاحقه[1].

وفي القضاء المصري المقارن أيضا أكدت المحكمة الإدارية العليا على شرط المصلحة بالصورة التي أخذ بها القضاء الإداري الفرنسي حيث تتحقق المصلحة للطاعن اذا كان من شأن قرار الترقية لزملائه أن يلحق به ضرراً مباشراً أو محتملاً فسلم للموظف الأقدم الطعن بترقية الموظف الأحدث ولو لم يكن في نفس الدرجة أو تتحقق بالطاعن شروط الترقية بما ان هذا الطعن سيغير من ترتيبه في الأقدمية ويتيح له بالتالي فرصة أوسع للترقية[2] ومن ذلك ما جاء بقولها "من حيث ان قضاء هذه المحكمة استقر على انه يكفي لقبول إلغاء القرار الإداري توافر شرط المصلحة الشخصية المباشر في هذا الإلغاء ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن الحكم الصادر في الدعوة رقم 834 لسنة 52ق قد طعن عليه بالطعن رقم 5979 لسنة 45ق/2004 قضت المحكمة الإدارية بتعديل هذا الحكم إلى القضاء بالإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطي المدعية في الترقية وإذ كانت الطاعنة تتطلب إلغاء ذات القرار فيما تضمنه من تخطيها في الترقية فانه يكون للطاعنة مصلحة مؤكدة في طلب إلغاء هذا القرار"[3].

---

(1) طماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص 479، حيث يشير إلى العديد من القرار في هذا الشأن في فرنسا.

(2) طماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، ص 482.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 463 لسنة 50ق جلسة 2007/1/20.

أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد تعذرت قبول الدعوى بالإلغاء بسبب التخطي في الترقية إلا إذا كان هنالك مصلحة شخصية مباشرة التي تتحقق بتوفر الشروط المطلوبة للطاعن لتوليه الوظيفة الشاغرة مع مراعاة الاعتبارات التفضيلية بين أكثر الموظفين استخفافا للترفيع الجوازي حيث جاء بقولها "استقر الاجتهاد على ان الطعن بقرار سلبي يخرج من اختصاص محكمة العدل العليا وعليه فان طعن المستدعي بعدم ترفيعه إلى الدرجة الرابعة أسوة بالموظفين الذين شملهم الترفيع وعدم طعنه بأحقيته وأقدميته على من ترفعوا فيكون الطعن بهذا الوصف هو طعن بقرار سلبي يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا"(1).

الخاتمة

أولا: النتائج:

1. لا يوجد في الأنظمة المقارنة وكذلك النظام الأردني تعريف محدد للترقية ضمن القوانين أو الأنظمة التشريعية وإنما هو تعريف فقهي وقضائي.
2. تختلف أهمية الترقية بين الأنظمة المقارنة وذلك على أساس الموارد الاقتصادية للدولة ففي فرنسا تعدد الأنظمة والوسائل والإجراءات كل حسب مصلحة الوزارة أو الدائرة بما يعود بالنفع العام وكذلك تحفيز أكثر للموظفين، بينما في مصر تبرز أهمية الترقية فقط في الوظائف القيادية العليا والتي من اجلها عملت على وضع قانون خاص لشغل الوظائف القيادية وعلى خلاف الأنظمة السابقة ونظرا للصعوبة الاقتصادية لتطوير هذه العملية فان المشرع الأردني لم يعطي الأهمية القانونية لنظام الترقية.
3. تتفق الأنظمة المقارنة فيما يتعلق بالشروط الواجب توفرها في الوظيفة الأعلى ولكنها تختلف فيما بينها بالنسبة للشروط التي يجب توافرها في الموظف لترقيته للوظيفة الشاغرة وذلك حسب الدرجات وحسب المعيار المتبع سواء بالأقدمية أو الاختيار.

(1) محكمة العدل العليا الأردنية قرار رقم 99/96، منشورات مركز عدالة.

4. جميع الأنظمة المقارنة وكذلك المشرع الأردني يأخذ بمعيار الترقية بالأقدمية من اجل تحسين رواتب الموظفين مع طول الفترة الزمنية، الا ان الترقية بالاختيار تجد تطبيقها الفعلي في النظام الفرنسي الذي جعل الترقية التي يترتب عليها تغيير في الواجبات والمسؤوليات تتم وفق معيار الاختيار القائم على أساس الكفاءة والجدارة من خلال إعداد جدول الترقيات ثم يليه إجراء اختبار لقياس الكفاءة ثم تحديد الفائزين لترقيهم، اما في مصر فان الترقية بالاختيار فهي فقط للوظائف القيادية العليا حسب القانون رقم 5 لسنة 1992، وبالنسبة للأردن فان الترقية بالاختيار مطلقة دون قيد وذلك للوظائف في الفئة العليا، ولا يوجد نمط حقيقي للترقية بالاختيار وانما هي نسبة مقدارها 5% وتتم على أساس الأقدمية كما سبق في الدراسة في المادة (81/أ) من نظام الخدمة المدنية وتسمى بالترقية الجوازية.

5. تعتمد تقارير الكفاية للسنتين الأخيرتين بتقدير ممتاز كمعيار أساسي للمفاضلة بين الموظفين للترقية الاختيارية (الجوازية)، الأمر الذي حدا بالقضاء الإداري المقارن اعتباره قرار إداري قابل للطعن أمام المحاكم المختصة.

6. المشرع الأردني جعل من شرط الامتياز كتقدير للترقية الجوازية فيه من الشمول لجميع فئات ودرجات الموظفين وهو أمر غير قائم على التوازن الذي ينبغي ان يفصل بين الدرجات والفئات نظرا لاختلاف الأعمال والمهام بينهم.

7. في حال نقل الموظف من دائرة إلى أخرى يمنع ترقيته إلى الوظيفة الأعلى ولو كان مستوفي الشروط إلا بعد ان يمضي مدة ثمانية أشهر في الدائرة المنقولة اليها والمشرع المصري حددها بمدة سنة كاملة.

8. في النظام المصري إذا حصل الموظف على تقرير سنوي (كفاية) بتقدير ضعيف فانه تحجب عنه نصف زيادة سنوية والترقية للسنة القادمة وإذا حصل على تقديرين متتالين بمرتبة ضعيف فانه يحال إلى اللجنة الإدارية وهي التي تتخذ الإجراء المناسب.

على خلاف المشرع الأردني الذي حسم الأمر ليس فقط بان يحصل الموظف على تقرير ضعيف بل أن حصول الموظف على تقرير سنوي ضعيف والسنة التي تليه متوسط فانه يحجب عنه الزيادة السنوية لمدة سنتين.

أما إذا كان تقرير الموظف في تقدير الأداء السنوي ضعيف لسنتين متتاليتين تنهى خدمته بقرار من المرجع المختص.

9. استقر الفقه والقضاء الإداري الفرنسي على عدم اشتراط التظلم الولائي أو الرئاسي كإجراء سابق لقبول دعوى إلغاء على خلاف المشرع والقضاء الإداري في كل من مصر والأردن الذي رفض دعاوي الإلغاء الرأسية من الموظف إلى القضاء الإداري.

10. استقر الفقه والقضاء الإداري المقارن والأردني على أن الترقية ليست حق للموظف وإنما هي من الملائمات التي تترخص الإدارة بإجرائها.

11. القضاء الإداري الفرنسي يشترط وجود المصلحة لقبول دعوى الإلغاء لقرارات الترقية سواء كانت المصلحة حالية أو محتملة وكذلك سواء من الموظف الذي تنطبق عليه شروط الترقية للقرار المطعون فيه أم لا، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة وليس مصلحة ذوو الشأن بالترفيع فقط على خلاف القضاء الإداري المصري والأردني الذي يشترط قبول الدعوى من ذوو الشأن بمن تنطبق عليهم شروط الترقية للقرار المنوي الطعن فيه.

12. المشرع الأردني حسم الاعتبارات التي يجب توافرها في أكثر الموظفين استحقاقا للترفيع الجوازي، بالإضافة إلى الشروط الأخرى، والتي اذا خالفتها جهة الإدارة يطعن بقرارها أمام محكمة العدل العليا على خلاف المشرع المصري الذي ترك الأمر للقضاء الإداري الذي يتوسع ويتعمق في ملفات الموظفين حتى يتحقق اكبر قدر من العدالة وللحد من تعسف الإدارة الا ان الحق حسنا ما فعله المشرع الأردني حاسما النزاع.

ثانيا: التوصيات.

1. نظرا لأهمية تقارير الكفاية في ترقية الموظف يحبذ لو أن المشرع الأردني يأخذ بتقريريين سنويين بمرتبة ممتاز ليس فقط عن السنتين الأخيرتين من الدرجة

وإنما بإلغاء عبارة أخر سنتين واستبدالها بعبارة ضمن الدرجة الحالية حتى لا يتقاعس الموظف بداية الدرجة ويتفانى ببذل الجهد في نهاية الدرجة فقط للحصول على الترقية وإنما أن يبقى يلازمه أمل الترقية وبذل المزيد من الإنتاج والفعالية. عدا عن أن العدالة تقتضي مراعاة من حصل له عارض أثر على كفاءته في السنة الأخيرة رغم إن جميع تقاريره ممتازة.

2. توصي الدراسة بإيجاد مدرسة وطنية لإعداد وتأهيل القيادات الإدارية كجهة مستقلة تتسم بالنزاهة والموضوعية أسوة بالمدرسة الوطنية في فرنسا وكذلك أكاديمية السادات بمصر، حيث تكون الترقية من خريجي هذه المعاهد والأكاديميات.
3. إعداد قانون لشغل الوظائف القيادية العليا من الموظفين لغاية الدرجة الخاصة كما هي التجربة المصرية بالقانون رقم 5 لسنة 1992 لشغل الوظائف القيادية بالدولة.
4. توصي الدراسة بتعديل نص المادة (75) الفقرة أ البند أربعة وتضمن إنهاء خدمة الموظف اذا كان تقديره بتقدير الأداء السنوي ضعيف لسنتين متتاليتين من المرجع المختص، لتصبح كما التجربة المصرية بثلاث سنوات عدا على ان التجربة المصرية تعرض الأمر على اللجنة الإدارية التي تجري ما تراه مناسبا إذا حصل الموظف على تقرير بمرتبة ضعيف خلال سنتين متتاليتين فإما أن تقترح نقله إلى وظيفة أخرى أو فصله في حالة أذا ما تبين أن هذا الموظف لا يصلح لأي وظيفة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافئة.
5. توسيع رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على قرارات الترقية دونما تفصيل لطعن ايجابي أو سلبي فالايجابي ينظر ويدخل باختصاصها والطعن السلبي لا ينظر بحجة عدم الاختصاص فالأصل أن تشمل الرقابة أي طعن بقرار ترقية تحقيقا للمصلحة العامة وتركيز مبدأ العدالة، وذلك أسوة بالقضاء الإداري الفرنسي الذي يقبل الدعوى من ذوو الشأن سواء تعلقت المصلحة للطاعن مباشرة أو مصلحة محتملة ولو لم يكن مقدم الطعن تتحقق به شروط القرار المطعون به للترقية ما دام ان هذا القرار مخالف القانون.

المراجع

أبو جابر، جلوريا(2001)، **النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة،: دراسـة مقارنة،** رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

أيوب، علي مهرج(1999)، **الوظيفة العامة في لبنان**، المجلد الأول، بيروت، شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، ص 215.

بركات، عمرو فؤاد(1978)، **الترقية وأثر الحكم بإلغائها**. جامعة طنطا.

بطيخ، رمضان محمد(1986)، **نظام الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية**، القـاهرة مكتبة سيد عبد الله وهبة.

بطيخ، رمضان محمد(1998)، "**الإدارة المحلية في الفيدرالية**"، دراسة تحليلية مـع التطبيق على الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين، أبو ظبي.

بكري، محمد حسين(2006)، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكـر العربـي، الإسكندرية.

تكلا، ليلى(1969)، **الترقيات**، المؤتمر العربي للعلـوم الإداريـة، جامعـة الـدول العربية، الكويت.

جعفر، محمد أنس قاسم(1996)، **نظام الترقيه في الوظيفه العامه**، دار النهضة.

جعفر، محمد انس(2009)، **الوظيفة العامة**، دار النهضه.

الجندي، صابر الحسيني محمود(1997)، **اختيار القياده الاداريه**، رسالة دكتـوراه غير منشورة، جامعة عين شمس.

حبيش، فوزي (1981)، **الموظف العام: حقوقه وواجباته،** المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية.

حشيش، عبد الحميد كمال(د.ت)، **دراسات في الوظيفـه العامـه الفرنـسيه**، دار النهضه.
حلمي، عمر(1994)، **مبدأ الجداره في تولية الوظائف العامه**، مكتبة عين شمس.
الحلو، ماجد راغب(1988)، **علم الإدارة العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرية.
الحلو، ماجـد راغـب(1994)، **القـانون الإداري**، دار المطبوعـات الجامعيـة، الإسكندرية.
خاطر، شريف يوسف(2009)، **الوظيفة العامة**، دار النهضة.
خضر، طارق فتح الله(1993)، دعوى الإلغاء، **مجلة العلوم الإدارية**.
خليفة، عصمت(1981)، "**نظـم الترقيـة للوظيفـة العموميـة فـي الجمهوريـة الجزائرية**"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن.
رسلان، أنور احمد(د.ت)، **نظام العاملين المدنيين بالدوله والقطاع العام**.
زكي، إسماعيل(1936)، **ضمانات الموظفين في التعين، الترقية، التأديب**، رسـالة دكتوراه غير منشورة.
زيدان علي؛ احمد، محمد السيد(2002)، **الموسوعة الشاملة في القـانون الإداري**، دار الفكر العربي.
السليطي، احمد(2005)، **ترقية الموظف العام بقطر**، دار النهضه.
سليمان، علي عبد العظيم صالح(2007)، **طرق إعداد القادة الإداريين**، دار النهضة، رسالة دكتوراه.
السناري، محمد(د.ت)، **نظم واحكام الوظيفه العامه والـسلطه الاداريـه**، جامعـة حلوان.
شطناوي، علي خطار(2003)، **الوجيز في القـانون الإداري**، دار وائـل للنـشر والتوزيع، عمان.
شطناوي، علي خطار(د.ت) **دراسات في الوظيفة العامـة**، منـشورات الجامعـة الأردنية.
الشيخ، عصمت(د.ت)، **الطبيعه القانونيه لترقية الموظف العام بين الحق والواجب**، دار النهضه، الطبعه الثاتيه.

صالح، محمود(1996)، **شرح قانون نظام العـاملين المـدنيين بالدولـة**، منـشأة المعارف، الإسكندرية.
طماوي، سليمان(1965)، الأسس العامة لنظم الترقيـة والترفيـع، **مجلـة العلـوم الاداريه**، العدد السابع، ص191.
طماوي، سليمان(1965)، طرق اختيار الموظفين، **مجلة العلوم الاداريـة**، العـدد السابع.
طماوي، سليمان(1967)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر.
الطماوي، سليمان(1967)، **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة.
طماوي، سليمان(1996)، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**.
عبد الباسط، محمد(د.ت)، **القانون الإداري**، دار الفكر الجامعي، القاهرة.
عبد الفتاح محمد، خالد (2009)، **قواعد النقل والندب والترقية**.
عبد الله، فاروق(د.ت)، **تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية**، رسالة دكتوراه غير منشورة. جامعة القاهرة.
عبد الهادي، حمدي أمين(1969)، أساليب الترقية والترفيع في البلاد العربيه، **مجلة العلوم الاداريه**.
العبودي، محسن(1995)، **الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية فـي ضل القانون رقم 5 لسنة 1991**، دار النهضة.
العبودي، محسن(2004)، **الوظيفة العامة**، دار النهضه.
غبريال وجدي ثابت(1991)، **قانون السلطة الإداري**، دار الثقافة العربية، مصر.
كنعان، نواف(د.ت)، **القانون الإداري**: الكتاب الثاني: دار الثقافة للنشر والتوزيـع، عمان.
كنعان، نواف(د.ت)، **القضاء الإداري**، دار الثقافة.
محمود فؤاد عبد الباسط(د.ت)، **القانون الإداري**، دار الفكر الجامعي، القاهرة.
مهنا، محمد فؤاد(1967)، "**سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبـادىء علم التنظيم**"، دار المعارف، القاهرة.

مهنا، محمد فؤاد(1996)، **سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضـوء مبـادئ علم التنظيم،** دار المعارف، القاهرة.